

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

**SICUREZZA ED INSICUREZZA
NELL'EUROPA POSTCOMUNISTA**

 **RIVISTA
MILITARE**

**RIVISTA
MILITARE**

Direttore Responsabile

Pier Giorgio Franzosi

© ROMA - GENNAIO 1994

Proprietà letteraria artistica
e scientifica riservata

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

**SICUREZZA ED INSICUREZZA
NELL'EUROPA POSTCOMUNISTA**

 **RIVISTA
MILITARE**

SOMMARIO

Sintesi della ricerca 15

Summary 15

1. LE INCOGNITE DELL'INSICUREZZA 23

Problemi 23

1. L'evoluzione dell'Europa postcomunista 23

SICUREZZA ED INSICUREZZA NELL'EUROPA POSTCOMUNISTA

1.1. Le incognite per una transizione indipendente 23

1.2. Problemi 23

2. Strategie dell'Europa postcomunista 23

3. Strategie dell'Europa postcomunista 23

4. Strategie dell'Europa postcomunista 23

2. LE IPOTESI DI SOLUZIONE DELLE INCOGNITE DELL'INSICUREZZA 31

Problemi 31

1. Il passaggio dalla politica di sicurezza alla politica 31

di sicurezza 31

2. Strategie della politica di sicurezza 31

3. Strategie della politica di sicurezza 31

4. Strategie 31

5. Strategie della politica di sicurezza 31

NOTA 31

SOMMARIO

Sintesi della ricerca	pag. 7
Summary	» 15
I. LE INCOGNITE DELL'INSICUREZZA	» 23
Premessa	» 23
1. Incognite dell'insicurezza politico-strategica	» 23
1.1. La crisi degli Stati multinazionali	» 24
1.1.1. Il collasso dell'ex-URSS	» 24
1.1.2. La crisi jugoslava	» 34
1.2. Le rivalità tra Stati nazionali indipendenti	» 38
1.3. Tensioni trans- o sub-nazionali	» 41
2. Incognite dell'insicurezza economica	» 42
3. Incognite dell'insicurezza sociale	» 49
4. Incognite dell'insicurezza ideologica	» 56
II. LE IPOTESI DI SOLUZIONE DELLE INCOGNITE DELL'INSICUREZZA	» 61
Premessa	» 61
1. Il passaggio dalle alleanze alternative ad un sistema collettivo di sicurezza	» 61
2. Eventuale ritorno al protezionismo economico	» 66
3. Individuazione delle garanzie dell'ordine e della stabilità	» 69
4. Reale possibilità di un ritorno alle certezze collettive	» 74
NOTE	» 77

SINTESI DELLA RICERCA

1. Il grande sconvolgimento che, a partire dal novembre 1989, ha interessato l'Europa orientale, determinando la frantumazione dell'impero sovietico e, poco dopo, il collasso stesso dell'URSS, ha avuto e sta tuttora avendo conseguenze profonde sugli assetti dell'Europa postcomunista. Compito della presente ricerca è di esaminare sia le incognite che gravano sulla sicurezza di questa cospicua parte del Vecchio Continente sia di individuare i fattori sulla base dei quali è (o sarà) possibile costituire un sistema collettivo di sicurezza che si sostituisca alla vecchia contrapposizione fra i due tradizionali blocchi di alleanze alternative.

2. Per quanto concerne le incognite dell'insicurezza politico-strategica, è possibile distinguere tre situazioni fondamentali, vale a dire la crisi degli Stati multinazionali; le rivalità od ostilità tra Stati-nazione indipendenti; e le tensioni trans- o sub-nazionali.

In relazione al primo punto, si deve osservare che il collasso dell'URSS ha fatto sì che essa, da fattore d'ordine del sistema internazionale, qual'era stata per tanto tempo, si sia trasformata, a causa della sua frammentazione interna, in un elemento di incertezza, disordine ed instabilità.

Su questo sfondo, la maggiore incognita che grava sulla sicurezza dell'area è rappresentata, a livello strategico, dalla proliferazione del possesso di armamenti nucleari ex-sovietici e dalla loro distribuzione tra varie repubbliche, nonché dall'evoluzione della situazione nella Russia stessa. È chiaro infatti che una Russia democratica ed economicamente prospera non costituirebbe certo una minaccia per la sicurezza del Vecchio Continente, e che uno sviluppo del genere non indurrebbe gli Stati dell'ex-URSS a mantenere un atteggiamento di estrema

cautela nei confronti di Mosca (spinto fino al tentativo di preservare, ove disponibile, un proprio arsenale nucleare autonomo).

In linea generale, si può dire che, almeno per quanto concerne la frammentazione dell'ex-URSS, le incognite che gravano sulla sicurezza europea sono diminuite in termini di intensità, ma si sono ampliate in termini quantitativi e qualitativi, nel senso che non esiste più una grande minaccia specifica – quella costituita dall'apparato nucleare e convenzionale delle Forze Armate sovietiche –, ma esiste un moltiplicarsi di minacce derivante dalla crescita esponenziale dei fenomeni di destabilizzazione tipici di un'epoca di transizione dalla staticità di una logica sistemica di blocchi al dinamismo di una realtà estremamente fluida.

È evidente, per tirare le somme, che le incognite alla sicurezza che il collasso dell'URSS ha proiettato sul panorama continentale sono di duplice natura: in primo luogo, il polverizzarsi di un impero, con tutte le implicazioni sul piano della destabilizzazione e delle conflittualità, locali e non, connesse ad un evento del genere; in secondo luogo, il fatto che tale polverizzazione da una parte non ha eliminato la minaccia, limitandosi semplicemente a modificarne la natura, e, dall'altra, non ha mutato alcuni dati geopolitici e geostrategici di fondo, a cominciare dal ruolo della Russia, che rimane l'erede più naturale dell'URSS e dell'impero zarista, e che, se è modesta come minaccia attuale, rimane incombente come minaccia potenziale.

3. Anche la crisi jugoslava costituisce un aspetto della crisi degli Stati multinazionali ed annuncia il tipo di minacce alla sua sicurezza che il Vecchio Continente sarà sempre più chiamato ad affrontare in futuro. Durante la «guerra fredda», la principale minaccia alla sicurezza europea era posta dalla potenza militare sovietica. In futuro, per contro, tale minaccia sarà probabilmente rappresentata dalla proliferazione, nella parte orientale del continente, di dispute di carattere etnico e territoriale. Ne consegue che le istituzioni e le strutture di sicurezza attualmente esistenti dovranno essere adattate a gestire e, se possibile, a prevenire lo scoppio di tali conflitti.

La crisi jugoslava, tuttavia, ha sottolineato proprio l'assenza di

efficaci meccanismi istituzionali per la gestione di tali conflitti. Talune istituzioni, come la NATO, hanno perso il loro ruolo originario, ma dispongono di forze e strutture che ne consentono l'utilizzazione per compiti nuovi. Altre (CEE, CSCE, UEO) hanno i compiti, ma non dispongono delle forze e delle strutture necessarie per assolverli.

4. Nell'Europa centrorientale, i fattori di instabilità sono di tipo economico, etnico, culturale e politico.

La prima fonte di instabilità è collegata al possibile fallimento delle riforme economiche e del processo di democratizzazione nella regione, che potrebbe provocare caos economico ed anarchia politica. La seconda è relativa ai contrasti etnici tipici della zona. La terza alla tendenza alla frammentazione politica, sia sul piano interno sia per quel che concerne la moltiplicazione dei soggetti statuali.

5. Le condizioni generali di arretratezza, l'assenza di una forte classe media imprenditoriale e le rovine economiche che il comunismo ha lasciato dietro di sé pongono formidabili ostacoli alla ripresa ed al rinnovamento economici, specie nei termini e nelle forme che sarebbero richieste per una celere omologazione alle realtà economiche occidentali.

L'interrogativo di fondo che riguarda i Paesi dell'Europa orientale nel prossimo futuro è il seguente: riusciranno le dirigenze politiche democratiche che hanno avviato il processo di trasformazione economica a sopravvivere alle conseguenze, sul piano politico, delle loro riforme, oppure ne rimarranno travolte?

Questa è la principale incognita dell'insicurezza economica: sapere e capire se ed a quali condizioni avrà luogo il passaggio ad un'economia di mercato, nonché quali conseguenze ciò comporterà per il sistema nel suo complesso, nel senso di quali saranno i prezzi che, a tutti i livelli, gli imporrà di pagare. Non è necessario essere provvisti di particolari doti divinatorie per comprendere che l'incognita più grave dell'insicurezza economica è, in ultima analisi, la capacità del nuovo sistema politico di affrontare e sostenere gli

oneri connessi alla radicale trasformazione da un'economia socialista ad una di mercato.

6. In mancanza di un forte consenso, nonché di una solida partecipazione, da parte di coloro che pure dovrebbero essere interessati alla transizione verso la democrazia e l'economia di mercato, l'amministrazione statale è emersa, nei Paesi dell'Est, come la principale forza di cambiamento. Purtroppo, però, lo Stato, che pure è chiamato a svolgere un ruolo essenziale nel periodo di transizione, dà segni di non avere la necessaria forza per farlo, specie dopo che agli entusiasmi iniziali è subentrata una nuova fase, nella quale l'ente statale sta dando prova di crescenti fattori di debolezza, attribuibili a varie cause, tra cui la più importante è rappresentata dal fatto che il nuovo potere statale, per quanto democratico, continua ad essere sollecitato ad operare quella politica d'intervento e di redistribuzione delle risorse che era tipica del potere pubblico in epoca comunista, sia pure nelle forme conflittuali e dialettiche tipiche di una società democratica.

Come conseguenza di una marcia incompiuta verso la modernità, è chiaro che movimenti politici radicali potrebbero facilmente guadagnarsi il sostegno di ceti sociali dislocati e di masse prive di punti di riferimento, ciò che rappresenta un fattore molto serio di insicurezza politico-sociale.

Per di più, nel momento in cui si tratta di sostituire le vecchie *élites* politiche con altre nuove, non si può fare a meno di constatare che non esiste una tradizione democratica su cui edificare una realtà nuova. I pilastri istituzionali di un sistema democratico (parlamento, partiti, organi di informazione) sono ancora preoccupantemente deboli. La società civile rimane sottosviluppata, mentre pare impossibile dare vita a governi stabili e duraturi. I partiti sono piccoli e molto frammentati, e ciò determina una parcellizzazione del quadro politico i cui effetti sono negativi.

Nel complesso, la transizione alla democrazia liberale sembra stare facendo progressi più rapidi di quella all'economia di mercato. Tuttavia, se quest'ultimo processo entra in crisi, le conseguenze sulla

prima potrebbero rivelarsi pesantissime, anche perché, se l'economia di mercato non riuscirà ad affermarsi all'interno di un quadro politico di democrazia liberale, potrebbero riprendere fiato le alternative autoritarie.

7. La principale incognita dell'insicurezza ideologica è rappresentata dal fatto che, nei Paesi dell'Est, non si è avuta, a livello ideologico, una sia pur lenta ed incompleta transizione ai valori della democrazia, ma piuttosto uno spostamento dal comunismo al nazionalismo e, talvolta, al nazional-comunismo; dunque uno spostamento verso valori diversi, ma anch'essi assai poco rassicuranti per il quadro democratico. Ne è scaturita una miscela particolarmente insidiosa per la sicurezza europea, che ha già avuto modo di manifestarsi in tutte le sue potenzialità negative tanto nei Balcani quanto nella parte meridionale dell'ex-Unione Sovietica. Considerate le implicazioni di vario tipo ad essa connesse, questa è forse l'insicurezza più pericolosa di tutte, quella potenzialmente fonte di maggiori insidie.

8. Le incognite dell'insicurezza politico-strategica che abbiamo elencato nella prima parte sono talmente numerose e gravi che appare eccessivamente ottimistico ipotizzare una rapida transizione dal sistema delle alleanze alternative ad un nuovo sistema collettivo di sicurezza. In effetti, il crollo del vecchio sistema ha liberato potenti fattori di conflittualità, rimasti a lungo repressi, piuttosto che creare le condizioni per il sorgere di un rinnovato sistema collettivo di sicurezza. Ne consegue che, per quanto concerne la soluzione delle incognite politico-strategiche, le ipotesi che possono essere formulate risultano di natura assai diversa.

In primo luogo, infatti, è possibile che si affermi uno *scenario a forti contenuti conflittuali*, nel senso che, sulla scia di quanto sta accadendo nell'ex-Jugoslavia e nelle aree meridionali dell'ex-URSS, il conflitto, anche quello armato, diventi una delle realtà peculiari dell'Europa post-comunista, contribuendo in tal modo ad incrementare, ben più che a risolvere, le incognite dell'insicurezza nell'area ed ovviamente anche al di fuori di essa.

In secondo luogo, è possibile invece che, malgrado il riesplodere dei contrasti nazionali e delle tensioni etniche, si affermi progressivamente uno *scenario di tipo cooperativo*, nel senso che, dopo una fase di aspri contrasti conseguente allo scongelamento di una situazione rimasta bloccata per molti decenni, la realtà delle relazioni internazionali e dello sviluppo socio-economico, ed anche culturale, finisca per rendere materialmente impossibile, anche all'Est, quella assolutizzazione del livello nazionale che rappresenta l'essenza del nazionalismo e delle sue pesanti conseguenze in termini di disgregazione e di scontro. In particolare, dato che la dimensione degli Stati nazionali non è più l'unica esistente e che, al di sopra di essa, si pone ormai quella delle organizzazioni sovranazionali, proprio in riferimento a queste ultime è possibile ipotizzare il passaggio dalla realtà delle alleanze alternative ad un sistema collettivo di sicurezza, basato su istituzioni ed organismi di natura diversa, ma con compiti convergenti, capace di inglobare progressivamente al proprio interno alleati ed avversari di un tempo.

9. L'appoggio economico è indiscutibilmente il più importante strumento con cui le nazioni occidentali possono influenzare gli sviluppi economici e politici nell'Europa dell'Est in direzione di una maggiore libertà e prosperità per tutti. Se l'Occidente è destinato a svolgere un ruolo cruciale nella trasformazione economica dell'Europa orientale, l'esatta natura di tale ruolo dipenderà tuttavia dalle azioni che saranno intraprese dai Paesi dell'Est medesimi. In ultima analisi, una riforma autenticamente in grado di avere successo dovrà venire principalmente dall'interno.

Se gli Stati dell'Europa orientale non saranno in grado di sopportare i dolorosi passi richiesti per pervenire ad un'autentica prosperità, nessun tipo di assistenza occidentale potrà servire ad alcunché ed anzi potrebbe rivelarsi controproducente, se impiegato dai destinatari come una scusa per evitare o procrastinare la realizzazione di riforme sostanziali.

10. Le più autentiche garanzie di ordine e stabilità sembrano poter scaturire soprattutto da due fenomeni profondamente inter-

connessi: la transizione di tutta l'Europa post-comunista ad un autentico sistema democratico e, contemporaneamente, il suo passaggio ad un'economia di mercato; cioè, in pratica, dall'omologazione della parte orientale del Vecchio Continente a quella occidentale.

Si tratta di un processo di inaudita difficoltà, in mancanza del quale, tuttavia, non sono facilmente identificabili autentiche garanzie dell'ordine e della stabilità. Con queste premesse, l'approccio più logico appare di tipo pragmatico, legato cioè alla realizzazione di quanto realmente fattibile sulla base delle strutture, degli strumenti e delle istituzioni esistenti, puntando ad un'evoluzione graduale della situazione tale da favorire il passaggio senza scosse dal vecchio ad un nuovo sistema.

11. A differenza di quanto ha scritto Fukuyama, quello cui il mondo sta assistendo non è la «fine della storia», bensì il «ritorno della storia», nel senso che i modelli artificiosi imposti dalla «guerra fredda» sono andati in pezzi e sono stati sostituiti da rivalità ed alleanze di tipo decisamente più tradizionale. L'Europa, da questo punto di vista, sembra ritornata ad una realtà pre-1914, anche se è evidente che le differenze con quell'epoca sono profonde e significative.

Su questo sfondo, la reale possibilità di un ritorno alle certezze collettive è probabilmente destinata a rimanere a lungo una chimera. Solo una stabilizzazione del sistema, infatti, potrebbe autorizzare ad ipotizzare uno sviluppo del genere; viceversa, le sue caratteristiche specifiche puntano in una direzione del tutto diversa, anzi opposta: quella dell'incertezza e del relativismo. La cosa non è sorprendente, anzi è del tutto normale che ad un sistema bipolare rimasto bloccato per decenni si sia sostituita una realtà fluida e complessa, in cui l'unica certezza tangibile pare sia costituita dall'incertezza.

Ciò non deve indurre al pessimismo, ma rendere consapevoli del fatto che il ritorno alle certezze collettive sarà un'impresa lunga e difficile, che potrà aver luogo solo tramite una lenta evoluzione. Tali certezze, poi, saranno probabilmente diverse da quelle che abbiamo imparato a conoscere in passato, se non altro perché il sistema mul-

tipolare che si sta creando anche in Europa avrà caratteristiche diverse da quello bipolare rimasto in auge per quasi mezzo secolo.

Considerata l'attuale tendenza alla rinazionalizzazione delle politiche statali, forse si potrà avere – a scadenza breve o media – un'unica possibilità di un ritorno a certezze collettive, quella della nascita di un sistema continentale basato, in qualche modo, sul *tradizionale concerto delle potenze europee*. Se sarà così, si tratterà di una realtà fatta più di «certezze fluide» che di «certezze stabili», anche se non necessariamente caratterizzata da forti elementi di insicurezza, ma piuttosto di dialettica tra le potenze.

A lunga scadenza, per contro, è possibile ipotizzare la nascita di un più stabile e duraturo assetto di potere, organizzato intorno a nuovi soggetti, e, di conseguenza, il ritorno a più solide certezze collettive. Ipotizzare tale eventualità, tuttavia, non significa assolutamente averne chiari fin d'ora i contorni.

SUMMARY

1. The Upheaval that since November 1989, has engulfed the whole Eastern Europe, causing the fragmentation of the Soviet empire, and soon afterwards its collapse, has deeply affected the situation in the post-Communist Europe. Today, the impact of these events is still widely felt.

The aims of this research is first, to analyze the uncertainties threatening the security of this sizable part of the Old Continent, and second, to indicate the factors that might be used as a basis for building a future collective security system. This new European security system should in due time replace the old confrontation between the two traditional blocks of rival alliances, i.e. Nato and the former Warsaw Pact.

2. The uncertainties of the political-military insecurity originate from three basic elements: the crisis of multinational states, the rivalry and hostility among independent nation-states, and transnational or sub-national tensions.

The collapse of the Ussr has transformed the Soviet empire from an element of order in the international system, as it has been for long time, into a factor of uncertainty, disorder and instability, and this mainly because of its internal fragmentation.

In this context, the principal uncertainty affecting the security of this area is, at strategic level, the proliferation of former Soviet nuclear weapons and its distribution among a certain number of republics. Moreover, the evolving situation in Russia is cause for concern.

It is clear indeed, that a democratic and economically prosperous Russia would not constitute a threat to the security of the Old

Continent. Such an evolution would not lead the former Soviet republics into adopting an extremely cautious attitude towards Moscow, up to the temptation of maintaining, where possible, an autonomous nuclear deterrent.

Generally speaking, at least for what concerns the fragmentation of the Ussr, the uncertainties threatening European security have decreased in intensity, but have increased in quantitative and qualitative terms. This means that a big, specific threat, like the one represented by the nuclear and conventional apparatus of the Soviet armed forces, has ceased to exist. But today we witness a multiplying of threats stemming from the exponential growth of destabilizing factors and events. These factors are typical of an era of transition from the rigidity of the old logic of the East-West blocks system to the dynamism of the present everchanging reality.

Summing up, the uncertainties for European security that the collapse of the Ussr has projected on the continental landscape are of a double nature. First, the pulverization of an Empire, with all its implications for destabilization and conflictuality at local level and beyond, in the whole area. Second, such a pulverization has not eliminated the threat, simply modifying its nature, but above all, it has not changed some basic geopolitical and geostrategic data, starting with Russia's role. The Russian Federation remains the most natural heir of the Ussr and of the Czarist empire, and although today it is a rather modest threat, it remains in any case a potential threat.

3. The Yugoslav crisis is an aspect of the general crisis of multinational states, and it is the type of threat to European security increasingly looming in the future. During the Cold War, the principal threat to European security was represented by Soviet military power. In the future, however, the threat will probably be the proliferation in the Eastern part of the Continent, of ethnic and territorial disputes. Therefore, security institutions and structures that exist nowadays must be adapted to manage, and if possible to prevent, the breakout of these conflicts.

The Yugoslav crisis has underlined precisely the absence of effec-

tive institutional mechanisms for handling this kind of conflicts. Some institutions, like Nato, have largely lost their original role, but they possess forces and structures that allow their utilization for new tasks. Other institutions (EEC, CESC, WEU) have their own role, but do not have the necessary forces and structures for performing them.

4. In East-Central Europe, factors of instability are of economic, ethnic, cultural and political nature.

The first source of instability is linked to the possible failure of economic reforms and of the democratization process in the whole region. Such a failure might cause economic chaos and political anarchy. The second source of instability stems from ethnic disputes in this area. Finally, the third one is the trend towards political fragmentation, either at domestic level or in the multiplying of new states.

5. The general conditions of backwardness, the lack of a strong middle class of entrepreneurs, and the economic ruins left over by Communism are formidable obstacles to economic revival. And this especially in the forms required to stimulate a speedy adaptation to Western economic realities.

The underlying questionmark for Eastern European countries in the near future is the following: will their democratic political leaderships, that have started the process of economic transformation, be able to survive the political consequences of their reforms, or will they be warried away?

This is the principal uncertainty of economic insecurity: to know and understand if and under which conditions the transition to a market economy will take place. And also, which consequences this process will have for the whole European system, in term of price to be paid at all levels.

The gravest uncertainty of economic insecurity is in fact the capability of the new economic system to face the challenge and to bear the burden of the radical transformation from a socialist to a market economy.

6. In Eastern European countries, lacking a strong political consensus and a reliable participation of citizens truly interested in the transition towards democracy and market economy, the State administration has emerged as the principal force of change. Unfortunately the State, called to perform an essential role during a transition period, shows itself too weak to do it. After an initial period of enthusiasm, a next phase has started, where the State shows increasing signs of weakness. The principal cause is that the new State power, albeit democratic it might be, continues to be tempted into a policy of direct intervention and reallocation of resources typical of the Communist era. This happens even if such a policy is implemented today in the dialectic forms and among opinion conflicts typical of a democratic society.

As a consequence of an incomplete evolution towards modernity, radical political movements could easily gain the support of displaced social groups and of a mass of people lacking firm roots and civic values. This represents a very serious factor of political and social instability.

Moreover, just when the old political elites must be replaced by new ones, the absence of a democratic tradition necessary to build a new society is particularly worrying.

The institutional pillars of democratic system (Parliament, political parties, independent mass media) are still too weak. Civic society remains underdeveloped, while it seems impossible to form stable and lasting governments. Political parties are small and subdivided in various factions, and this causes a fragmentation of the political framework, with rather negative effects.

Summing up, the transition towards liberal democracy in Eastern Europe seems today more advanced than the evolution towards a market economy. However, if this latter process will end in crisis, its consequences for the first might be very serious. If market economy will not succeed within a framework of liberal democracy, authoritarian formulas might be revived.

7. The principal uncertainty of ideologic insecurity stems from the fact that in Eastern Europe we have not really witnessed until now a

transition towards democratic values, as partial or slow it might have been. We have rather observed a transition from Communism to Nationalism, and sometimes, to National-Communism: it is a transition towards different values, but values that are in any case sapping a democratic evolution. A threatening mix for European security has therefore emerged, and it has already shown all its negative potential both in the Balkans and in the Southern rim of the former Soviet Union. This is probably the most dangerous form of insecurity, and the most likely source of destabilizing threats.

8. The uncertainties of political-strategic insecurity that we have outlined in the first part of this research, are so numerous and serious to put in doubt the possibility of a quick transition from the old system of rival alliances to a new collective security system. The collapse of the old security system has freed powerful factors of conflictuality, that for long time have been repressed, rather than creating conditions for the establishment of a renewed collective security system. The likely evolution of the political-strategic factors of uncertainty points towards a number of possible scenarios.

The first scenario is one of heavy conflictuality. In this case, following the example of the crisis in Yugoslavia and in the Southern parts of the former Ussr, conflict, even military conflict, may become the prevailing reality in post-Communist Europe. The result will be to increase the level of insecurity in the whole region and also beyond.

A second possibility, on the contrary, foresees that, in spite of the blossoming of disputes among nations and ethnic rivalries, a scenario of cooperation will nevertheless emerge. After a phase of heavy conflicts following the unfreezing of a situation historically blocked for several decades, the reality and imperatives of international relations and of social-economic development will prevail. Even in Eastern Europe it will be impossible to make the national dimension «an absolute dogma», thus canonizing the essence of nationalism, with its utter consequences of conflict and disgregation.

The old dimension of national states will therefore be moderated

and overlapped by the new dimension of supranational organizations. Then, a transition from the old system of rival alliances to a new system of collective security will be possible. This new security system will be based on institutions of different nature, but with converging tasks, and it will be able to increasingly integrate in its fold both allies and former adversaries.

9. Economic support is undoubtedly the principal means to which Western nations can resort in order to influence economic and political developments in Eastern Europe along the path of wider freedom and prosperity for everybody. If the West is bound to exert a crucial role in the economic transformation of Eastern Europe, the specific nature of this role will depend in any case by the course of action chosen by the East European countries themselves. In the end, a truly successful reform must come above all from within.

If the Eastern European countries will not be able to bear the difficult burden required to achieve a real prosperity, no type or amount of Western assistance could be of any help, and it may become even counterproductive, in case it will be used as an excuse to delay or avoid the implementation of radical reforms.

10. The most serious guarantees of order and stability stem above all from two mutually interdependent factors: the transition to a real democratic system of the whole post-Communist Europe, and its simultaneous transformation into a market economy. This means, in fact, the homogenization of the Old Continent's Eastern area to its Western part.

Albeit difficult this process might be, without its completion, real guarantees of order and stability for a new European security system will be hardly conceivable.

In this context, the most sensible approach will be a pragmatic one, aiming to achieve what appears feasible on the basis of the existing means, structures and institutions. Such an approach to European security will foster a gradual and smooth evolution to a different Continental system of new and old states.

11. Differently from what Fukuyama has written, the world is witnessing not «the end of history», but rather «the return of history». The artificial models imposed by the Cold War have perished and they have been replaced by rivalries and alliances of a more traditional type. Europe, under this aspect, seems returned to a pre-1914 condition although the differences from this past era are profound and significant.

On this background, the possibility of a return to collective certainties is likely to remain for long time a chimera. Only a stabilization of the European system will allow such a development. But its present and specific features point towards the opposite direction: uncertainty and relativism. This should not come as a surprise, but as a normal development of a bipolar system which has been practically frozen for decades. In the ensuing complex reality, constantly in flux, the only tangible certainty appears today precisely «the uncertainty».

Without indulging to pessimism, we must be aware that a return to collective certainties and values will be a long and difficult process, and will be the result of a slow evolution. The new certainties will be probably different from those we have known in the past, simply because the new multipolar system now shaping up in Europe will have different features from the old bipolar system.

Considering the present trend towards re-nationalization of state policy, the only short or mid-term opportunity of returning to collective certainties will be the rebirth of a continental security system somehow based on the traditional «Concert of European powers».

In this case, the result will be a reality made, so to speak, by «fluid certainties», rather than by «firm certainties». This will not necessarily imply the presence of strong factors of insecurity, but rather of a certain dialectic among European states.

In the long run, a more stable and lasting power structure among European states is likely to emerge, and the new order will be organized around new actors, with a return to widely shared collective certainties. But as to the definite shape and features of this future security system, it is impossible today to predict them with reasonable clarity.

I. LE INCOGNITE DELL'INSICUREZZA

Premessa

Il grande sconvolgimento che, a partire dal novembre 1989, ha interessato l'Europa orientale, determinando la frantumazione dell'impero sovietico e, poco dopo, il collasso stesso dell'URSS, ha avuto e sta tuttora avendo conseguenze profonde sugli assetti dell'Europa postcomunista.

In questa sede, il nostro compito è di esaminare sia le incognite che gravano sulla sicurezza di questa cospicua parte del Vecchio Continente sia di individuare i fattori sulla base dei quali è (o sarà) possibile costituire un sistema collettivo di sicurezza che si sostituisca alla vecchia contrapposizione fra i due tradizionali blocchi di alleanze alternative.

Dal punto di vista metodologico, procederemo a questa disamina seguendo una logica elementare, in base alla quale ci occuperemo prima di analizzare i fattori di insicurezza e, successivamente, di valutare le ipotesi di soluzione delle varie incognite alla luce proprio del passaggio ad un sistema collettivo di sicurezza. È chiaro che il nostro compito consiste molto più nel formulare interrogativi che nel fornire risposte, ma, stante l'attuale situazione di estrema incertezza del panorama politico continentale, non è probabilmente possibile fare granché di più.

1. Incognite dell'insicurezza politico-strategica

Per quanto concerne questo specifico aspetto, l'affermazione di carattere più generale che è possibile fare in merito all'Europa postcomunista è che il fenomeno stesso del *conflitto* – che ha perso gran

parte della sua importanza ed intensità, a vari livelli, in Occidente – è ancora ben vivo ad Est, sia perché questi Paesi si trovano in una diversa fase di sviluppo storico e culturale, sia perché sono rimasti a lungo isolati dal grande movimento di interdipendenza sociale ed economica che ha coinvolto il capitalismo occidentale, sia perché i regimi comunisti hanno per così dire congelato la realtà esistente, sovrapponendosi ad essa fino a quando sono rimasti in vita, ma restituendola intatta all'onore del mondo – con tutti gli inevitabili retaggi del passato – quando sono venuti meno.

Su questo quadro di fondo, è possibile distinguere tre situazioni, ovviamente caratterizzate da rapporti reciproci: in primo luogo, la crisi degli Stati multinazionali, come l'URSS e la Jugoslavia; in secondo luogo, le rivalità od ostilità fra Stati-nazione indipendenti; infine, le tensioni trans- o sub-nazionali, che hanno riguardato le relazioni tra le comunità e che hanno implicato fenomeni che vanno dalla xenofobia al razzismo, dall'atteggiamento nei confronti delle minoranze a quello nei riguardi degli immigrati (1).

È chiaro che, per quanto concerne questo terzo punto, il problema non ha soltanto conseguenze sotto il profilo politico-militare, ma investe molte altre dimensioni dell'insicurezza, sulle quali torneremo nei prossimi paragrafi. Tuttavia, era importante citarlo anche in questa sede, dato che le sue conseguenze in termini politico-strategici sono e possono essere particolarmente rilevanti.

1.1. La crisi degli Stati multinazionali

1.1.1. Il collasso dell'ex-URSS

Se si guarda alla prima situazione, quella della crisi degli Stati multinazionali, non si può non prendere le mosse dal collasso dell'URSS, vale a dire dall'evento che ha posto e sta tuttora ponendo le maggiori incognite sulla sicurezza dell'Europa post-comunista.

In effetti, questo avvenimento ha fatto sì che l'Unione Sovietica, da fattore d'ordine del sistema internazionale qual'era stata per tanto tempo (come secondo polo del ben noto e duraturo assetto bipola-

re), si sia trasformata, a causa della sua parcellizzazione interna, in un elemento di incertezza, disordine ed instabilità.

In particolare, essa si è frazionata in subsistemi reciprocamente competitivi e talvolta deboli ai propri confini, al punto da rimanere soggetti ad influenze esterne. In quest'ottica, il fatto che le repubbliche dell'Asia centrale ex-sovietica si siano aperte all'influenza della Turchia e dell'Iran non è significativo ai nostri fini, visto che esorbita dall'ambito di competenza della nostra ricerca. Altrettanto non si può dire, tuttavia, per il contenzioso Russia-Ucraina o per le aree di tensione venutesi ad aprire in Moldavia o nei Paesi baltici.

Così, l'ipotesi di un conflitto fra Russia ed Ucraina rappresenterebbe un'eventualità particolarmente grave per la sicurezza di tutto il continente europeo. È vero che si tratta di un'ipotesi al momento piuttosto remota, specie se – come si sottolinea da parte russa (2) – gli ucraini non interpreteranno la loro indipendenza in termini fortemente polemici nei riguardi di Mosca. A ben guardare, tuttavia, già tale sottolineatura è molto meno neutrale di quanto possa apparire a prima vista, stante la secolare rivalità esistente fra i due Paesi.

Da ciò si nota come la frammentazione dell'URSS sia un fenomeno a forte componente polemogena, nel senso che ha innescato una serie di conflitti – a volte reali, a volte potenziali – che in passato restavano compressi all'interno della logica del grande sistema imperiale, contribuendo in tal modo ad accrescere in misura notevole i livelli di insicurezza globale.

A parte il contenzioso Russia-Ucraina – su cui ritorneremo fra breve –, è opportuno evidenziare che anche i conflitti in corso in Moldavia e nella regione Ossezia della Georgia creano notevoli problemi, dal momento che la Russia si trova di fronte al dilemma di non fare alcunché davanti ai pericoli portati alla sicurezza dei suoi confini ed ai cittadini russi che vivono tuttora in quelle zone, oppure di intervenire militarmente per eliminare tale pericolo. In alcuni Paesi membri della Confederazione degli Stati Indipendenti (CSI), del resto, rimangono di stanza truppe russe, senza che esistano accordi formali sulla loro posizione ed il loro ruolo. In altri, come ad esempio in Moldavia, questa presenza è addirittura rifiutata dal governo locale

(3). Nei due casi, le conseguenze appaiono egualmente destabilizzanti, senza che esista una logica di sistema cui fare riferimento ed anzi in presenza di una fluidità di situazioni le quali, proprio in quanto non stabilizzate, sono potenzialmente polemogene.

Per quanto concerne i Paesi baltici, le fonti di instabilità sono essenzialmente due, entrambe ricollegabili alle problematiche di carattere generale in precedenza citate: da un lato, la questione del ritiro delle truppe russe dalla zona, che sta procedendo con estrema lentezza o non sta procedendo affatto; dall'altro, le politiche talvolta discriminatorie che la maggioranza autoctona di questi Paesi sta esercitando a carico della minoranza di origine russa, suscitando preoccupazione e vivo risentimento a Mosca.

In quest'ottica, la stabilizzazione dei rapporti politico-strategici all'interno della CSI costituisce certamente un obiettivo di rilievo ed il trattato di Taskent del maggio 1992 (che prevede la non aggressione reciproca e la mutua assistenza in caso di attacco da parte di forze ostili) ha indubbiamente rappresentato la prima mossa verso la creazione di un nuovo sistema di sicurezza collettiva, in cui tocca principalmente alla Russia garantire la stabilità dell'area (4). I progressi realizzati in questo senso, tuttavia, sono ancora modesti ed un nuovo sistema di sicurezza della CSI, egemonizzato in qualche modo dalla Russia, tarda ad affermarsi, poiché le forti rivalità reciproche ed i non meno forti motivi di contrasto sembrano avere la meglio sulla volontà di comporre i dissidi e di trovare una qualche forma di stabilizzazione.

A queste indicazioni – non sempre positive, ma pur ricche di margini di fiducia – si contrappongono quelle di coloro che sostengono che il vero, autentico obiettivo della nuova repubblica russa (o quanto meno dei suoi militari) non sarebbe quello di accettare la costituzione di un sistema di area di tipo multipolare, bensì quello di continuare a controllare gli Stati vicini, lasciandoli in una condizione d'indipendenza fittizia. Ne costituirebbe una testimonianza il rifiuto di negoziare tempi ragionevoli di ritiro per le truppe dai Paesi in cui sono ancora presenti, nonché – per altri versi – l'appoggio in armi e mezzi dato ai gruppi etnici russi in quegli Stati di recente indipen-

denza, dove, proprio grazie a tale azione di indebolimento, potrebbero essere giustificati, a fini di stabilizzazione, la continuazione di una presenza militare russa od il pretesto per esercitare il diritto ad un intervento (5).

Un problema importante, a livello di orientamenti generali della politica russa e quindi delle sue conseguenze sulla sicurezza dell'Europa, è dato, a questo proposito, dall'esistenza di un grande dibattito, in tema di politica estera, tra filo-occidentali e filo-orientali.

I primi, che sono anche detti «filo-atlantici», vogliono che la Russia entri a far parte del «mondo civile», intendendo con questo che essa entri a far parte del mondo occidentale come soggetto totalmente legittimato, democratizzandosi alla radice ed inserendosi appieno in una realtà di economia di mercato e di cooperazione politica internazionale.

I secondi, che sono detti pure «eurasiatici» (un termine che è diventato molto comune in Russia ed a cui fanno spesso e volentieri ricorso i nazionalisti locali, specie quando vogliono sottolineare le differenze esistenti fra Russia ed Europa), sono contrari all'idea che la Russia sia semplicemente uno Stato europeo. Come ha scritto uno di loro, «...siamo costretti a riconoscere che non apparteniamo all'Europa ed alla civiltà europea... Non apparteniamo all'Europa per spirito o cultura o mentalità o caratteristiche psicologiche» (6). Di conseguenza, essi vedono il loro Paese soprattutto come un ponte fra Est ed Ovest, e, a tal fine, ritengono necessaria l'edificazione di un tipo particolare di società, che tenga conto di tale peculiarità. Ferventi nazionalisti, non sono particolarmente favorevoli all'economia di mercato e temono fortemente la perdita dello *status* di grande potenza del loro Paese, per cui potrebbero essere definiti anche «neo-imperialisti» (7). A ciò si aggiunga il fatto che, in misura molto maggiore di quanto non avvenga per i filo-occidentali, essi si sentono affetti da un forte senso di insicurezza, imputabile in larga parte all'arretramento delle frontiere nazionali rispetto a quelle tradizionali dell'URSS determinato dagli sconvolgimenti del periodo 1989-1991. Il che – sia detto fra parentesi, ma non troppo – ripropone con forza una delle più tradizionali paure dell'anima russa, quella del «senso di accerchiamento» e della gravità delle minacce esterne.

Ne consegue che un loro eventuale successo potrebbe avere notevoli conseguenze non solo per la sicurezza europea, ma per quella internazionale, non soltanto a causa dei pericoli insiti in una ripresa del nazionalismo panrusso, ma anche perché lo schierarsi della Russia a fianco dell'Occidente su determinate questioni di politica internazionale diverrebbe meno automatico di quanto è stato nel periodo compreso fra gli ultimi anni di Gorbaciov e l'esplosione della crisi bosniaca (8).

Con queste premesse, è evidente che i filo-occidentali puntano alla creazione di un sistema di sicurezza equilibrato, tanto in ambito CSI quanto su scala europea, fondato essenzialmente su una politica di integrazione e di buoni rapporti con la comunità internazionale; altrettanto non si può dire, per contro, per gli «eurasiatici», i quali si dimostrano assai più sensibili alle sirene del tradizionale imperialismo russo, destinato ad esplicarsi in forme e lungo direttrici geostrategiche non diverse da quello sovietico. E se fino ad oggi la politica di Eltsin si è mantenuta assai vicina alle posizioni occidentali, la cospicua crescita, negli ultimi tempi, delle tendenze nazionaliste e comuniste proietta ombre inquietanti sul futuro della politica estera e della strategia russe.

Su questo sfondo, caratterizzato più da fattori di preoccupazione che di tranquillità, la maggiore incognita che grava sulla sicurezza dell'area è certamente rappresentata, a livello strategico, dalla proliferazione del possesso di armamenti nucleari ex-sovietici e dalla loro distribuzione tra varie repubbliche; un arsenale la cui eliminazione ha ormai assunto il carattere di massima priorità, onde evitare conseguenze di portata incalcolabile (9).

A tale proposito, un ruolo importante è svolto dall'Ucraina, che è il Paese più grande d'Europa dopo la Russia e che intende assumere una funzione di primo piano nel futuro dell'Europa orientale.

La presenza di armi nucleari ex-sovietiche sul suo territorio ha già posto alla dirigenza del Paese la questione dell'accesso all'armamento atomico; questione che essa potrebbe risolvere acquisendone il controllo diretto non appena lo riterrà necessario. È chiaro che una mossa del genere – tra l'altro in antitesi con tutte le dichiarazioni di

principio fatte dalle autorità di Kiev in senso contrario, nonché con gli impegni da esse liberamente sottoscritti – potrebbe porre problemi molto gravi alla sicurezza europea (10), poiché darebbe il via ad una corsa alla proliferazione dagli effetti difficilmente calcolabili, ma sicuramente assai negativi.

A ben guardare, tuttavia, l'atteggiamento dell'Ucraina (ed anche quello del Kazakhstan) sembra pesantemente condizionato dagli sviluppi che prenderà la situazione in Russia. Al momento, in sostanza, sembra illusorio attendersi da un Paese come questo decisioni unilaterali di riduzione o messa al bando di tali armi, quando è ormai chiara la sua volontà di mercanteggiare contropartite utili al rafforzamento della propria posizione statutale (11), ad onta delle deplorazioni russe nei riguardi di un atteggiamento del genere (12). Si tratta di una presa di posizione che certamente non giova alla sicurezza continentale, ma che al tempo stesso può essere, se non condivisa, almeno compresa, dato che l'Ucraina appare intenzionata a cautelarsi dal pericolo di consegnarsi incondizionatamente (e deliberatamente) alla supremazia della Russia.

Ne consegue che non è una forzatura affermare che la vera incognita gravante sul futuro della sicurezza europea è rappresentata in primo luogo dall'evoluzione della situazione nella Russia stessa. È chiaro infatti che una Russia democratica ed economicamente prospera (quella, in sostanza, voluta dalla fazione filo-occidentale) non costituirebbe certo una minaccia per la sicurezza del Vecchio Continente, e che uno sviluppo del genere non indurrebbe i Paesi dell'ex-URSS a mantenere un atteggiamento di estrema cautela nei confronti di Mosca (spinto fino al tentativo di preservare, ove disponibile, un proprio arsenale nucleare autonomo).

Nella realtà attuale, tuttavia, una Russia di questo tipo rimane ancora una speranza, un pio desiderio. Tra le possibili fonti di problemi c'è, innanzi tutto, il ritorno di una qualche forma di totalitarismo a Mosca, il che da un lato riproporrebbe la questione dei rapporti con l'Occidente (13) e, dall'altro, nel caso in cui il processo di denuclearizzazione fosse già stato portato a termine negli Stati che hanno ereditato l'apparato atomico sovietico, metterebbe la Russia

in una condizione di monopolio nucleare rispetto ai suoi vicini, conferendole una superiorità assoluta ed indiscutibile (tale da consentirle di ricostituire rapidamente una realtà di tipo imperiale nell'area ex-sovietica).

A questo proposito, come ulteriore fattore di insicurezza occorre sottolineare l'esistenza di una crescente tendenza alla politicizzazione delle Forze Armate russe; tendenza che, dal punto di vista storico rappresenta – diversamente da ciò che comunemente si crede – un'anomalia nella realtà del Paese. Il presidente Eltsin ha cercato di conquistarsi il favore dei militari soprattutto con aumenti di paga e con l'adozione di provvidenze per il miglioramento delle loro situazioni abitative, particolarmente precarie dopo il rientro in patria di numerosissimi reparti un tempo di stanza nei Paesi satelliti. Tuttavia, il fatto stesso di ricercare con insistenza tale appoggio dimostra che esso è tutt'altro che garantito (14).

Le forze conservatrici, per contro, possono vantare il fatto di essere fautrici di una visione imperiale della Russia: una visione – inutile dirlo – assai gradita ai militari (15), anche se l'attuale, deficitaria situazione dello strumento militare del Paese non è certo tale da consentire loro di nutrire credibili ambizioni imperialistiche.

Un'ulteriore incognita sotto il profilo della sicurezza è rappresentata dal fatto che la Russia, per l'esplosione di nuovi contrasti (16), si frammenti ulteriormente al proprio interno (17), il che riproporrebbe lo spettro di una polverizzazione dell'arsenale nucleare analoga a quella avvenuta in occasione della fine dell'URSS, sia pure in un contesto più limitato. Un'ultima possibilità – più parziale, ma non meno pericolosa – è che la crisi interna russa possa avere conseguenze sulla severità del sistema di custodia degli ordigni atomici, consentendo fughe.

Se ne può concludere che il pericolo della proliferazione nucleare non sarà definitivamente eliminato dal trasferimento e dal consolidamento di tutte le armi atomiche ex-sovietiche all'interno della sola repubblica russa; semmai, tutti i problemi dipenderanno ancora una volta da quanto accadrà in Russia.

Un'altra fonte di preoccupazione è data dal fatto che l'influenza

dell'Occidente su questo tema specifico potrebbe ridimensionarsi drasticamente, sia perché le repubbliche ex-sovietiche sarebbero sempre meno interessate ad ottenere quell'appoggio occidentale che, nelle fasi iniziali della loro indipendenza, era considerato fondamentale, sia perché si sarebbero ormai rese conto dei limiti connessi a tale appoggio. Per di più – stando ad esempio a quanto afferma Miller (18) – l'Occidente stesso avrebbe perduto uno dei suoi maggiori strumenti di persuasione nel momento in cui avrebbe favorito l'accesso di queste repubbliche alle maggiori istituzioni internazionali senza porre la questione nucleare come discriminante fondamentale.

Nessuno di questi punti deve necessariamente condurre alla conclusione che il problema dell'eredità nucleare sovietica sia più grande di quanto appaia; tuttavia, essi sottolineano l'esistenza di nodi cruciali, che suggeriscono l'opportunità di risolvere al più presto la questione dell'arsenale nucleare ex-sovietico.

Malgrado i progressi fin qui realizzati, molto resta ancora da fare, specie in due aree specifiche.

In primo luogo, le armi nucleari strategiche tuttora presenti in altre repubbliche dovrebbero essere rimosse il più rapidamente possibile. Fino a quando questo problema non sarà stato risolto, i rischi connessi alla distribuzione delle forze nucleari ex-sovietiche tra le varie repubbliche continueranno a mantenersi elevati. In questo senso, al punto in cui si è giunti l'Occidente non può più accontentarsi di promesse, ma ha bisogno di fatti concreti da parte dei suoi interlocutori.

In secondo luogo, occorre avere ben presente che, in tutti gli scenari futuri possibili, la Russia rimarrà una formidabile potenza nucleare, con la quale sarà opportuno edificare un rapporto il più distensivo possibile (19), basato ad esempio sulla continuazione ed intensificazione degli sforzi per la riduzione al minimo dei rispettivi arsenali atomici.

A ciò occorre aggiungere che la situazione di grave crisi in cui versa attualmente la Federazione russa offusca, ma non elimina del tutto il fatto che essa rimane uno straordinario concentrato di poten-

za sia dal punto di vista geopolitico sia geoeconomico, dal quale non sembra comunque possibile prescindere in un futuro prossimo o remoto.

Passando al livello degli armamenti convenzionali, premesso che la fine del Patto di Varsavia, la nascita di numerosi soggetti statuali ed il ritorno della Russia a frontiere decisamente più arretrate rispetto a quelle dello stesso impero zarista hanno considerevolmente ridotto, per l'Europa occidentale, l'intensità della minaccia convenzionale da Est, per decenni fortissima, non si può fare a meno di tenere conto del fatto che i Paesi dell'ex-Patto di Varsavia sono a tutti gli effetti eredi di accordi internazionali sul controllo degli armamenti come quello sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa (CFE), elaborato per disinnescare le tensioni della «guerra fredda» e ratificato tanto dalla Russia quanto dalle nuove repubbliche ex-sovietiche nel luglio 1992.

Questo è un fatto positivo; ma la «guerra fredda» è finita e le tensioni attuali sono assai diverse da quelle degli anni Ottanta. In particolare, proprio in conseguenza del fatto che il Patto di Varsavia era stato articolato in funzione di supporto dell'azione sovietica, oggi è del tutto evidente che molti ex-membri non sovietici del Patto non hanno sviluppato concetti autonomi di sicurezza e neppure si sono dotati di uno strumento militare autenticamente definibile come tale.

Ora, però, le nuove democrazie dell'Est stanno riscoprendo l'identità nazionale e, con essa, la necessità di una sicurezza nazionale. Ciò pone un dilemma in relazione ad accordi come la CFE. Da un lato, infatti, quest'ultima risulta tuttora di grande importanza per impedire il sorgere di conflitti e la corsa agli armamenti; dall'altro, molte delle sue clausole risultano superate.

Per molti Paesi, specie nell'Europa centro-orientale, garantire la messa in pratica di alcune forme di accordo nello spirito del trattato sulla riduzione delle forze convenzionali nel Vecchio Continente è essenziale per il loro senso di sicurezza nazionale e rappresenta anzi il primo passo verso l'edificazione di un nuovo sistema di sicurezza collettiva transatlantica.

Per molti ufficiali dell'ex-esercito sovietico, per contro, non è

così. Essi avevano accettato quelle clausole, sia pure a malincuore, come parte di un pacchetto di accordi politici con l'Occidente inteso a stabilizzare la loro sicurezza a costi minori e con minori tensioni. Ma ora che l'intero sistema politico cui facevano riferimento è in pezzi, la sola certezza di cui dispongono è quella della loro forza militare e non sono disposti a liberarsene senza ottenere nuove garanzie (20). Certo, attualmente lo strumento militare russo è in condizioni pessime, ma questa, per molti versi, potrebbe essere considerata una situazione provvisoria e transeunte (21), poiché, quanto meno a lunga scadenza, la potenza militare russa potrebbe essere ricostituita.

Ne consegue che, in definitiva, la minaccia russa, nei termini di potenzialità di aggressione diretta – in forma convenzionale – alla NATO in cui fu concepita in passato la minaccia sovietica, appare al momento altamente improbabile, anche a causa dei tempi lunghi di preparazione ed apprestamento che un evento del genere richiederebbe.

Più plausibili, per contro, sono le ipotesi di aggressione russa alla fascia, ad un tempo di influenza e cuscinetto, costituita dagli Stati baltici, dalle repubbliche occidentali ex-sovietiche e dai Paesi dell'Europa centro-orientale, specie se ciò dovesse rappresentare un modo per tutelare gli interessi strategici di Mosca. L'Occidente potrebbe perciò trovarsi coinvolto per quanto concerne le possibilità di *escalation* di interventi molto limitati effettuati per evitare conflitti etnici nazionali e locali. Le capacità di intervento occidentale a sostegno ed a garanzia della sicurezza dell'area potrebbero però essere, a loro volta, considerate minacciose dalla Russia (22), il che ci dà chiaramente il senso di un altro non trascurabile settore di potenziale attrito.

Se ne può trarre la conclusione che, almeno per quanto concerne la frammentazione dell'ex-URSS, *le incognite che gravano sulla sicurezza europea sono diminuite in termini di intensità, ma si sono ampliate in termini quantitativi e qualitativi*, nel senso che non esiste più una grande minaccia specifica – quella costituita dall'apparato nucleare e convenzionale delle Forze Armate sovietiche.

che –, ma esiste un moltiplicarsi di minacce derivante dalla crescita esponenziale dei fenomeni di destabilizzazione tipici di un'epoca di transizione dalla staticità di una logica sistemica di blocchi al dinamismo di una realtà estremamente fluida.

In questo senso, è giusto sottolineare – come ha fatto «Le Monde diplomatique» (23) – che la Russia è oggi un vulcano, pronto ad esplodere da un momento all'altro. Al tempo stesso, però, non si può dimenticare che il governo in carica sta facendo di tutto per contrastare tali fenomeni di frammentazione e per mantenere o quanto meno riproporre il suo *status* di grande potenza. Non a caso, tracciando un parallelismo davvero significativo, intorno alla metà di giugno del 1993 il presidente Eltsin ha dichiarato che la Russia manterrà anche in futuro i suoi interessi al di là delle frontiere nazionali e conserverà basi militari all'estero, regolate da accordi con i Paesi ospitanti, alla stessa stregua con cui gli Stati Uniti mantengono basi del genere in vari Paesi del mondo (24).

È evidente, per tirare le somme, che le incognite alla sicurezza che il collasso dell'URSS ha proiettato sul panorama continentale sono dunque di duplice natura: in primo luogo, il polverizzarsi di un impero, con tutte le conseguenze sul piano della destabilizzazione e delle conflittualità, locali e non, connesse ad un evento del genere; in secondo luogo, il fatto che tale polverizzazione (25) da una parte non ha eliminato la minaccia, limitandosi semplicemente a modificarne la natura, e, dall'altra, non ha mutato alcuni dati geopolitici e geostrategici di fondo, a cominciare dal ruolo della Russia, che rimane l'erede più naturale dell'URSS e dell'impero zarista, e che, se è modesta come minaccia attuale, rimane incombente come minaccia potenziale.

1.1.2. La crisi jugoslava

La crisi jugoslava costituisce anch'essa un aspetto della crisi degli Stati multinazionali.

È importante riflettere sulle implicazioni che tale crisi proietta sulla sicurezza europea. Essa, infatti, illustra la mutevole natura dei

problemi della sicurezza nell'Europa del dopo-«guerra fredda» ed annuncia il tipo di minacce alla sua sicurezza che il Vecchio Continente sarà sempre più chiamato ad affrontare in futuro.

Durante la «guerra fredda», la principale minaccia alla sicurezza europea era posta dalla potenza militare sovietica. In futuro, per contro, la principale minaccia sarà probabilmente rappresentata dalla proliferazione, nella parte orientale del continente, di dispute di carattere etnico e territoriale. Ne consegue che le istituzioni e le strutture di sicurezza attualmente esistenti dovranno essere adattate a gestire e, se possibile, a prevenire lo scoppio di tali conflitti. In caso contrario, essi tenderanno a proliferare e porranno una grave minaccia alla creazione di uno stabile sistema di sicurezza in Europa.

La crisi jugoslava, tuttavia, ha sottolineato proprio l'assenza di efficaci meccanismi istituzionali per la gestione di tali conflitti. Talune istituzioni, come la NATO, hanno perso il loro ruolo originario, ma dispongono di forze e strutture che ne consentono l'utilizzazione per compiti nuovi; inoltre, la loro stessa esistenza impedisce il decollo di iniziative concorrenziali. Altre, come la CEE, la CSCE e l'UEO, hanno i compiti, ma non dispongono delle forze né delle strutture necessarie per assolverli (26).

L'azione della Comunità Europea, ad esempio, è stata intralciata pesantemente dalla mancanza di un'intesa interna sugli obiettivi da conseguire, nonché dalla sua incapacità di allestire un'azione militare di pacificazione.

Al tempo stesso, c'è da chiedersi se l'attuale definizione dell'area di responsabilità della NATO sia conforme alle nuove realtà del post-«guerra fredda». L'Alleanza Atlantica è stata la più importante organizzazione di sicurezza europea degli ultimi 40 anni, poiché era rivolta a contrastare il problema chiave della sicurezza del Vecchio Continente, vale a dire la minaccia militare sovietica. Le rivoluzioni accadute nell'Europa orientale e la disintegrazione dell'URSS hanno eliminato tale minaccia, sebbene il futuro politico della Russia rimanga, a lunga scadenza, alquanto incerto.

Oggi, la principale minaccia alla sicurezza europea non viene dalla potenza militare sovietica, ma – come si è detto – dalla prolife-

razione di conflitti etnici e territoriali nell'Europa orientale ed in particolare in quella sudorientale. Ne consegue che o la NATO è pronta a svolgere un ruolo di primo piano nella soluzione di tali conflitti, oppure è destinata inevitabilmente a perdere d'importanza.

La creazione, nel corso del vertice NATO di Roma, del NACC (*North Atlantic Cooperation Council*) – che comprende i 16 membri dell'Alleanza, i Paesi Baltici, gli Stati che sono nati dalla disintegrazione dell'URSS e quelli dell'Europa orientale – ha rappresentato un piccolo ma importante passo nella giusta direzione. Tuttavia, con i suoi 35 membri, il NACC è troppo macchinoso per fungere da efficace foro per il coordinamento politico. Per di più, esiste il pericolo di sovrapposizione con la CSCE. Ciò evidenzia la necessità di ripensare le funzioni delle varie componenti della nuova architettura di sicurezza in Europa, onde evitare duplicazioni e realizzare un'efficace divisione del lavoro. Le istituzioni, infatti, dovrebbero essere complementari ed interconnesse, non sovrapposte ed in competizione reciproca, come oggi purtroppo pare avvenire.

La crisi jugoslava ha pure evidenziato la necessità di riformare la CSCE, la cui efficacia è stata ostacolata dalla necessità di ottenere l'approvazione unanime di tutti i membri per lo svolgimento di qualsiasi azione collettiva. Inoltre, la sua azione è stata limitata dalla mancanza di un meccanismo per imporre le sue decisioni.

Ciò significa che, se intende diventare uno strumento efficace per la gestione delle crisi e, in particolare, per la prevenzione delle medesime, la CSCE ha bisogno di essere ristrutturata. Nella fattispecie, la regola delle decisioni prese all'unanimità (od all'unanimità meno uno) ha bisogno di essere modificata. Ciò è ancora più importante alla luce della decisione di ampliarne la partecipazione ai Paesi baltici, a Croazia e Slovenia, ed a tutte le repubbliche ex-sovietiche. Con più di 50 membri, in effetti, la CSCE è diventata troppo numerosa per poter continuare ad operare sulla base del principio dell'unanimità. Così, nel caso di serie minacce alla sicurezza o di gravi violazioni dei diritti umani, si dovrebbe provvedere all'introduzione di un sistema di voto a maggioranza, di modo che essa non risulti paralizzata ed impossibilitata a prendere decisioni rapide e risolutive.

Oltre a ciò, occorre prestare maggiore attenzione alle questioni dei diritti delle minoranze e della tutela dei confini. Il rispetto dei diritti delle minoranze e l'impossibilità di modificare con la forza i confini interni ed esterni debbono diventare i principi fondamentali della CSCE. A tal fine, si dovrebbe pensare allo sviluppo di un codice di condotta che inglobi tutti questi principi e che sia reso vincolante per tutti i suoi membri. L'elaborazione di un codice del genere dovrebbe diventare uno dei principali compiti dei negoziatori della conferenza di Helsinki 2 (27).

Al di là degli aspetti istituzionali, comunque, la crisi nell'ex-Jugoslavia è importante perché ha dimostrato che la fine dell'impero sovietico ed il crollo del comunismo hanno aperto un vuoto politico e strategico che sta venendo riempito da fenomeni ed eventi che parevano appartenere molto più alla storia che alla cronaca. Quasi per incanto, infatti, si è ripresentata sulla scena internazionale quella «polveriera balcanica» che aveva costituito l'incubo di lunghe fasi della storia europea, e lo ha fatto in termini per nulla diversi da quelli che l'avevano caratterizzata in passato: rivalità nazionali, contrasti etnici, dissidi religiosi, endemica violenza, e così via.

Ne è risultato un quadro di area che, se è probabilmente una forzatura paragonare a quello esistente prima del 1914, è denso comunque di incognite tanto per la sicurezza dell'Europa in generale quanto per quella della sua parte orientale in particolare. Come abbiamo visto, le istituzioni più tradizionali dell'Europa occidentale si sono dimostrate totalmente incapaci di controllare tali fenomeni, il che, se è comprensibile di fronte al manifestarsi di situazioni ormai dimenticate, non può durare più di tanto, dal momento che è pressante l'urgenza di un loro adeguamento a quelle che sono le realtà del presente e del futuro prossimo (e forse non soltanto prossimo).

La crisi balcanica, in particolare, ha riproposto la guerra come tragica realtà per l'Europa di quest'ultimo scorcio di secolo; ha ridato fiato – come del resto la crisi nell'ex-URSS – ai nazionalismi più virulenti; ha sanzionato, proprio come nel caso sovietico, la fine dello *status quo* postbellico; ha reso inequivocabilmente evidente al Vecchio Continente di essere un luogo di insicurezza, instabilità e

precarietà. Forse proprio per quest'ultimo motivo risulta psicologicamente difficile accettarne gli insegnamenti, ma è quanto occorre fare per evitare che la situazione peggiori ulteriormente.

1.2. Le rivalità tra Stati nazionali indipendenti

La dissoluzione del Patto di Varsavia e successivamente della stessa Unione Sovietica ha creato nell'Europa centrorientale un vuoto di sicurezza che l'Occidente non può semplicemente ignorare, anche perché è in gioco la sua stessa sicurezza.

Dopo la dissoluzione del Patto di Varsavia ed il ritiro delle truppe sovietiche, i Paesi dell'Europa orientale si sono trovati a dover contare esclusivamente su se stessi per risolvere il problema della sicurezza. Ciò, per di più, è dovuto avvenire in un momento in cui le esigenze di contenimento delle spese per la difesa erano fortissime ed in cui – fatto ancora più importante – né una maggiore vicinanza con l'Occidente né la sicurezza verso Oriente potevano dirsi del tutto garantiti.

L'ammissione di questi Paesi al NACC è risultata poco più di un atto simbolico, mentre l'allargamento del numero dei membri della CSCE ha reso quest'ultima ancor meno efficace in termini di gestione delle crisi, prevenzione dei conflitti e tutela della sicurezza. In effetti, l'apertura a molti nuovi venuti dall'Est ha indebolito, più che rafforzato, le istituzioni occidentali, che si sono venute a trovare alle prese con interlocutori la cui condizione esterna è il più delle volte non meno instabile della loro situazione interna.

Il dilemma che ne consegue, per le due parti, è il seguente: c'è indubbiamente una volontà, da parte dell'Occidente, di includere l'Europa orientale in un qualche tipo di comunità economica e di sicurezza. Nello stesso tempo, però, c'è una certa riluttanza a spingersi troppo in là e troppo in fretta in questa direzione, nel timore che tale celere e sproporzionata espansione possa indebolire proprio la coesione di quelle istituzioni che hanno reso il mondo occidentale così accattivante agli occhi dei Paesi dell'Est.

Per gli europei dell'Est, il dilemma è quasi opposto: essi vorreb-

bero entrare il più rapidamente possibile a far parte delle istituzioni occidentali, partendo dal concetto che queste, anche allargandosi, rimangano valide ed efficaci quanto lo sono attualmente. Ciò che hanno ricevuto fino ad oggi e quel che si aspettano in un prevedibile futuro, tuttavia, non sembra essere assolutamente all'altezza delle loro aspettative. Pure, la fragilità della loro posizione strategica suggerisce che, se non altro nell'interesse della stabilità interna, tale attaccamento al mondo occidentale sia più che auspicabile.

Il risultato finale di queste due attitudini contrastanti è incomprendimento in Occidente e disappunto, se non frustrazione, in Oriente. Entrambi sono giunti alla conclusione che l'Europa, per quanto non sia più divisa, deve ancora compiere un lungo cammino prima di diventare unita. In particolare, i Paesi dell'Est si stanno rendendo conto a loro spese (e la cosa non è priva di fattori di complicazione a vari livelli) di essere rimasti totalmente estranei al complesso processo di «europeizzazione» che, lentamente ma costantemente, ha dato forma al pensiero politico ed all'orientamento economico dei governi e dei popoli dell'Europa occidentale. E ci vorrà del tempo prima che tale ritardo possa essere colmato.

Così, il senso di insicurezza è un dato dominante della situazione dell'Europa orientale e non si tratta certo di una sensazione immotivata, se si pensa che, nel 1991-92, nell'area compresa fra l'Adriatico ed il Caucaso si sono registrati oltre 50 mila morti per conflitti di vario genere. Nella parte centro-settentrionale, quella che va dall'Europa centrale agli Stati baltici, non ci sono stati – per la verità – scontri armati, la cooperazione ha compiuto maggiori progressi e le stesse potenzialità economiche sono superiori. Tuttavia, sarebbe un grave errore ritenere che questi indizi positivi pongano giovani democrazie come Ungheria e Polonia al riparo da pericoli interni ed esterni, o che tale semplice constatazione possa in qualche modo autorizzare a pensare alla mancanza di rivalità ed ostilità tra Stati nazionali indipendenti.

In ogni caso, i problemi della regione non debbono essere sottovalutati; anzi, essa merita la massima attenzione da parte occidentale, poiché, in caso contrario, potrebbe trattarsi di una negligenza strategica particolarmente preoccupante (28).

In effetti, nell'Europa centrorientale i fattori di instabilità sono molto diversi – economici, etnici, culturali e politici.

La prima fonte di instabilità è collegata al possibile fallimento delle riforme economiche e del processo di democratizzazione nella regione. Tale fallimento potrebbe produrre caos economico ed anarchia politica, che potrebbero sfociare in un intervento straniero. Potrebbe anche incoraggiare una soluzione «pretoriana» (nell'accezione sociologica del termine), basata su populismo aggressivo, ipernazionalismo, militarismo e demagogia in campo economico.

Sebbene i contrasti etnici esistenti in Europa centrale non abbiano finora prodotto scoppi di violenza di entità consistente, ci sono comunque vari punti – e siamo così al secondo fattore di instabilità – in cui sono presenti gli ingredienti tipici di una situazione del genere, specie quando consistenti minoranze etniche vivono al di fuori dei confini nazionali. Per di più, l'esplosione di conflitti etnici su uno sfondo di miseria economica e di caos politico può dimostrarsi particolarmente esplosivo. Gli elementi di incertezza, imprevedibilità e perfino irrazionalità inerenti ad una situazione del genere rappresentano una sfida formidabile per la sicurezza del continente (29).

Un altro fattore da tenere ben presente è costituito infine dalla tendenza alla frammentazione politica, che spesso è frutto di una mescolanza di elementi in precedenza citati. Basti pensare, oltre ai fenomeni di frammentazione politica sul piano interno (con il moltiplicarsi delle formazioni politiche, spesso di scarsa o nulla rilevanza), alla moltiplicazione dei soggetti statuali, che sovente rappresenta proprio il prodotto di contrasti etnici e nazionali.

Ultimo esempio in ordine di tempo è quello della divisione della Cecoslovacchia nelle repubbliche ceche e slovacca, e, a ben guardare, la chiave di lettura per l'interpretazione di tale dinamica non è molto diversa da quella riferibile alle situazioni derivanti dalla crisi degli Stati multinazionali.

Può essere infine significativo constatare che il vuoto di potenza determinatosi nell'Europa centrorientale a seguito del collasso dell'URSS ha creato, oltre a rivalità su scala nazionale, una competizione tra i vari Stati europei occidentali per la conquista di zone

d'influenza (che ha fortemente rallentato, se non addirittura alterato in profondità – tra l'altro – i processi integrativi in atto nell'area occidentale). Essa non è frenata dal fatto che l'Europa orientale, oltre che una zona d'influenza, è anche una zona cuscinetto fra l'Occidente e la Russia, raccordata in qualche modo con gli Stati Baltici e le repubbliche occidentali ex-sovietiche. Anzi, la percezione di una crescente marginalità della residua minaccia russa la rende sempre meno zona cuscinetto e sempre più solo zona d'influenza, aumentandone la divisione (30).

A tale riguardo, non si può fare a meno di sottolineare che le incognite che incombono sulla sicurezza non provengono esclusivamente da Est, ma possono anche rappresentare il frutto di una politica degli Stati dell'Europa occidentale non più ispirata a criteri di cooperazione comune, ma a spinte nazionali e addirittura nazionalistiche. Una tendenza che si è rafforzata solo di recente, proprio alla luce degli eventi accaduti all'Est, e che rappresenta anch'essa un'incognita gravante sulla sicurezza futura del Vecchio Continente.

1.3 Tensioni trans- o sub-nazionali

Giunti a questo punto, il tema delle tensioni trans- o sub-nazionali non può che essere trattato in termini residuali, quanto meno dal punto di vista politico-strategico, dal momento che lo abbiamo già toccato ampiamente nel corso dei precedenti paragrafi.

In effetti, la crisi degli Stati multinazionali, con la moltiplicazione dei soggetti statali, ha prodotto una miriade di conflitti e di tensioni sia a livello transnazionale sia a livello subnazionale. Nel primo caso, a parte gli scontri armati tra Serbia, Slovenia, Croazia e Bosnia che sono scaturiti dal collasso della Jugoslavia, si deve citare in particolare il lungo ed aspro scontro fra Armenia ed Azerbaigian per il controllo del Nagorno-Karabakh.

Nel secondo caso, la lista è talmente lunga che occorre inevitabilmente mantenersi sulle generali, citando in primo luogo i contrasti etnici nell'area balcanica (minoranza ungherese in Romania; albanese nel Kossovo; etc.) e successivamente gli scontri tra fazioni rivali in

Georgia, nonché i contrasti fra governo georgiano e movimenti separatisti dell'Abkhazia e dell'Ossezia meridionale; il duro fronteggiarsi, in Moldavia, fra maggioranza rumena e minoranza russa; il tentativo di secessione della Crimea dalla Georgia; i movimenti separatisti della Cecenia e del Tatarstan dalla Russia; e così via.

L'ex-URSS, del resto, rappresenta un enorme bacino potenziale di tensioni etniche, con i suoi 200 gruppi etnici, le sue 15 repubbliche e le sue 38 regioni autonome. Una stima piuttosto precisa ha valutato che 65 milioni di persone risiedevano al di fuori della loro area di origine etnica nel momento in cui l'Unione Sovietica ha cessato di esistere (31).

Come abbiamo notato all'inizio di questa parte, tuttavia, le tensioni trans- e sub-nazionali non hanno riguardato soltanto le relazioni tra le varie comunità, ma hanno coinvolto altresì una generalità di fenomeni che non può essere affrontata in questa sede, ma deve essere valutata anche alla luce delle altre dimensioni dell'insicurezza, poiché le coinvolge tutte. Ed è quanto ci proponiamo di fare nei prossimi paragrafi.

2. Incognite dell'insicurezza economica

La crisi del comunismo nei Paesi dell'Est europeo aveva creato nelle democrazie occidentali una specie di indistinta euforia sulle prospettive di sviluppo economico di quei Paesi e, quindi, sulle possibilità di instaurare e/o allargare con essi un fiorente traffico commerciale nei più disparati settori. Ma le attese di un rapido affermarsi di un sistema democratico stabile e di un celere processo di ristrutturazione delle attività economiche e di sviluppo del reddito sono andate in gran parte deluse.

I cambiamenti avvenuti, infatti, avendo riguardato più la politica che l'economia, non hanno prodotto i necessari processi chiarificatori, mentre i sistemi produttivi di questi stessi Paesi hanno accusato sempre crescenti difficoltà nell'uscire dalle contraddizioni dell'economia centralizzata per accostarsi a quella di mercato ed accettarne le regole.

In altre parole, le difficoltà proprie di tutte le fasi di transizione – politica e/o economica – non sono state adeguatamente prese in considerazione. In particolare, non è stato considerato che la creazione di un'economia di mercato implica innanzi tutto la privatizzazione del sistema economico e delle sue imprese, nonché il riconoscimento dei principi della produttività del lavoro, della redditività degli investimenti, della qualità dei prodotti, dell'efficienza dei servizi: un insieme omogeneo di fattori che non si improvvisa e che esige conoscenze ed esperienze profonde e radicate.

Di fatto, i problemi tipici di una fase di transizione sono risultati ulteriormente aggravati da almeno tre circostanze e fattori storicamente radicati: in primo luogo, la relativa arretratezza di sviluppo della regione, in particolare nelle sue parti sudorientali; in secondo luogo, la debolezza delle classi medie imprenditoriali e professionali; infine, il retaggio delle economie comuniste, che ha instillato nella popolazione modelli di comportamento e vi ha radicato aspettative del tutto diverse da quelle in uso nelle economie di mercato: dal ruolo pervasivo dello Stato all'abitudine della gente a guadagnare poco, ma anche a lavorare altrettanto poco.

Questi punti sono più che sufficienti a ricordare l'enormità dei compiti da affrontare in questo campo. In particolare, i profondi cambiamenti che si rendono necessari a tutti i livelli mancano tanto di precedenti utilizzabili come esperienze quanto di attendibili direttrici d'azione. Quello che si deve effettuare, d'altronde, è la trasformazione da un'economia comunista ad una di mercato e, con tutta probabilità, sarebbe molto più facile partire da zero per edificare un'economia di mercato che non realizzare un obiettivo del genere sulla base di un'esperienza precedente di natura diversissima, quando non radicalmente opposta.

La conclusione è fin troppo chiara: le condizioni generali di arretratezza, l'assenza di una forte classe media imprenditoriale e le rovine economiche che il comunismo ha lasciato dietro di sé pongono dei formidabili ostacoli alla ripresa ed al rinnovamento economici (32), specie nei termini e nelle forme che sarebbero richieste per una celere omologazione alle realtà economiche occidentali.

In effetti, il processo di rifondazione dell'economia dei Paesi dell'Est si è rivelato assai arduo, a seguito della diminuzione del prodotto materiale netto e del commercio estero dei singoli Stati verificatasi subito dopo la caduta del comunismo, mentre è aumentata la disoccupazione e si è innescata la spirale prezzi-salari, con la conseguenza che i fenomeni di mercato nero si sono fatti ancora più appariscenti. Quello che doveva costituire un balzo in avanti verso il «paradiso capitalista» si è trasformato, in altri termini, in un «salto nel buio» che, per il momento, ha assunto essenzialmente la forma di una caduta a picco del sistema economico. Con tutte le conseguenze del caso, anche e soprattutto dal punto di vista della credibilità politica e psicologica del nuovo sistema basato sull'economia di mercato.

In linea generale, si può affermare che, dopo più di due anni di riforma economica nell'Europa centrorientale, la situazione della realtà produttiva di quei Paesi non sembra diventata più uniforme. In estrema sintesi, è possibile operare un certo numero di distinzioni fra situazioni diverse.

In prima posizione si collocano l'Ungheria e le repubbliche ceca e slovacca, le quali hanno mostrato la capacità di conseguire, in un periodo relativamente breve, significativi progressi nella stabilizzazione della situazione macroeconomica e nel miglioramento della bilancia dei pagamenti.

In seconda posizione vengono la Romania e la Bulgaria, che sono partite in ritardo nel lanciare un vasto programma di riforma economica e di trasformazione sistemica, il quale tuttavia si è consolidato in fretta ed ha raggiunto alcuni risultati positivi, anche se non è ancora pervenuto, per contro, a conseguire lo scopo ultimo della stabilizzazione macroeconomica.

In terza posizione si è insediata la Polonia, che nel 1990 ha lanciato un coraggioso programma di riforma e che ha raggiunto alcuni risultati incoraggianti, ma che durante il 1992 ha corso il rischio di scivolare nell'instabilità e di veder vanificati i guadagni fin qui acquisiti, e che tuttavia, di recente, è parsa entrare in una fase di maggiore calma.

In quarta posizione, infine, si pongono le ex-repubbliche sovietiche, le quali si trovano all'inizio di un processo di riassetamento destinato ad affrontare i loro più gravi squilibri interni, come precondizione al passaggio ad un nuovo sistema economico. Quello vecchio, peraltro, appare minato da gravi ritardi tecnologici ed oberato da eccessivi carichi di manodopera, per cui risulta sottoposto a crescenti tensioni inflazionistiche (33).

Il problema principale dell'area ex-sovietica, tuttavia, è costituito dal fatto che essa, proprio perché a suo tempo rappresentava il cuore dell'impero, è rimasta maggiormente a lungo la più lontana da qualsiasi evoluzione di tipo capitalistico ed ha accumulato di conseguenza ritardi ancora più gravi e meno facilmente colmabili, sotto il profilo strutturale, di quelli cumulati dalle aree per così dire esterne.

Un'incognita a parte della realtà economica ex-sovietica è poi rappresentata dalla presenza di un cospicuo settore di produzione per la difesa, depositario di tutte le conoscenze tecnologiche più avanzate del Paese ed a lungo privilegiato a causa della sua posizione-chiave nell'ambito di quell'economia di guerra su cui si basò per decenni lo Stato comunista.

Negli ultimi anni dell'era gorbacioviana, l'intento dichiarato del potere politico era quello di pervenire, in tempi rapidi, ad una grande opera di riconversione di questo settore, per trasformarlo in uno degli assi portanti di una rinnovata realtà economica e produttiva. In verità, però, i progetti in questo campo si sono immediatamente scontrati con le resistenze interne di un comparto che era diventato un centro di potere ed anche di privilegi, estesi pure alle maestranze che vi lavoravano (salari più elevati, facilitazioni di vario genere, etc.).

Dopo la fine dell'URSS, per di più, questi progetti sono stati marginalizzati dall'esigenza della Russia di provvedere in qualsiasi modo alle proprie pressanti esigenze di valuta forte. E la svendita a prezzi di costo di una parte non indifferente del poderoso arsenale ex-sovietico ad acquirenti soprattutto del Terzo Mondo ha rappresentato la soluzione più agevole in questo senso, anche se gravata da marcati effetti di destabilizzazione del quadro politico internazionale.

Oggi i programmi di riconversione del comparto per la difesa

hanno ripreso quota (34), anche se probabilmente in forma decisamente più «tranquilla» rispetto alle aspettative iniziali. Il governo russo, in effetti, non sembra avere particolarmente fretta di smantellare uno dei pochi settori in cui rimane altamente competitivo sui mercati internazionali ed in cui ha accumulato un patrimonio di conoscenze tecnologiche e di capacità produttive che non intende disperdere a cuor leggero.

Chiusa questa parentesi, si può dire che, quantunque si collochino in posizioni diverse sulla via delle riforme, tutti i Paesi dell'Europa centrorientale si trovano comunque tuttora alle prese con il perdurare del declino economico in termini – come si è detto – di marcata riduzione delle attività produttive e di crescita della disoccupazione.

Le ragioni dell'attuale crisi economica dell'area ex-comunista sono varie e complesse. Uno dei più importanti fattori esterni è rappresentato dal collasso del COMECON – il sistema economico dell'area socialista –, nonché dal fatto che, anche se l'URSS non esiste più, i Paesi che ne facevano parte continuano a risultare fortemente interdipendenti sotto il profilo economico, figli come sono di un sistema chiuso, basato su una ripartizione funzionale dei compiti, in virtù della quale ciascuna componente sistemica svolgeva un ruolo specifico a beneficio delle altre nell'ambito di una logica di stretta integrazione. Per di più, l'accesso dei prodotti dell'Europa orientale ai mercati occidentali resta difficile a causa della congiuntura economica sfavorevole esistente in Occidente, nonché della riluttanza dei governi occidentali ad aprire effettivamente i mercati ai prodotti dell'Est, di cui, almeno in alcuni comparti, temono la concorrenza.

I fattori che abbiamo testé citato sono importanti, ma non sufficienti a spiegare le difficoltà del momento, in quanto sussistono altri aspetti problematici. Il primo è costituito dalla necessità di accelerare il processo di privatizzazione, in modo da creare quella proprietà privata senza la quale non può esistere un'economia di mercato. Malgrado ciò, quella della privatizzazione è una delle questioni più controverse in Europa centrorientale, poiché, specie a livello di grandi aziende di Stato, il processo ha incontrato non poche resi-

stenze. Dove è avvenuto in forma significativa, inoltre, ha prodotto non poca disoccupazione, cosa che ha frenato in misura consistente gli entusiasmi dei governi e, ancor più, quelli della popolazione.

In realtà, la questione della privatizzazione rappresenta tanto il fondamento di qualsiasi serio sforzo di riforma quanto una buona illustrazione delle enormi difficoltà che sussistono nel trovare un corretto bilanciamento fra l'esigenza di efficienza economica, da una parte, e l'appoggio popolare, dall'altra (35). Quest'ultimo, in effetti, appare incondizionatamente favorevole al capitalismo solo se esso si dimostra in grado di fornire risultati convincenti in tempi molto brevi, probabilmente troppo brevi se posti a confronto con le condizioni generali delle economie dell'area ex-socialista.

Altri problemi di fondo che hanno complicato la trasformazione economica dei Paesi dell'Est sono stati lo smantellamento del commercio con l'estero, il carattere ambiguo dei diritti di proprietà, la resistenza dei lavoratori all'adattamento al nuovo ed anzi il loro forte attaccamento all'antico (36), e le incertezze manifestatesi in ambito politico in merito alla giusta articolazione temporale da conferire alla politica di riforme (37).

Per quanto riguarda infine la politica di aiuti occidentali ai Paesi dell'Est, dopo gli entusiasmi iniziali essa si è rivelata quantitativamente assai inferiore al prevedibile, senza contare che, mentre l'Occidente incitava l'Europa centrorientale a liberalizzare la propria economia, faceva poi pochissimo, in concreto, per favorire tale decisivo passaggio. Si pensi, tra le altre cose, al fondamentale problema dei rapporti tra Paesi dell'Est e Comunità Europea, con quest'ultima assai poco disponibile, nei fatti, ad ammettere un ingresso dei primi al suo interno a condizioni che non siano quelle che essa intende loro imporre e far rispettare (38).

Ne consegue che, mentre il percorso di questi Paesi verso l'economia di mercato ed il loro inserimento nelle istituzioni internazionali non sembrano poter avvenire, ancora oggi, senza il concorso di un massiccio aiuto finanziario – oltre che tecnologico – dell'Occidente, quest'ultimo non appare al momento disposto a sbilanciarsi troppo in questo senso.

In termini generali, le prospettive economiche a breve scadenza non sono granché buone, anche se non così negative come temuto da alcuni osservatori. In particolare, nei Paesi che hanno compiuto i maggiori progressi nel rimettere in carreggiata le loro economie, il declino economico tende a rallentare. Negli altri Paesi, per contro, una situazione di generale difficoltà sembra rendere inevitabile un'ulteriore decadenza nel prossimo futuro. Tale decadenza, tuttavia, potrebbe essere limitata ed i governi potrebbero cercare di contenere le sue implicazioni sociali badando che le loro politiche di riforma comprendano l'istituzione o la messa in opera di una serie di ammortizzatori sociali.

Se ne può concludere che, da un punto di vista economico, i risultati iniziali del processo di transizione al postcomunismo sono meno scoraggianti di quanto evidenzino gli indicatori economici ufficiali, anche e soprattutto in considerazione del fatto che le cifre ufficiali non tengono conto della crescente importanza assunta dall'economia sommersa.

Dal punto di vista politico, tuttavia, la situazione è molto diversa e meno confortante, dal momento che si registra un crescente malcontento popolare nei confronti dell'austerità imposta dalle riforme economiche.

L'interrogativo fondamentale che riguarda i Paesi dell'Europa orientale nel prossimo futuro è allora il seguente: riusciranno le dirigenze politiche che hanno avviato il processo di trasformazione economica a sopravvivere alle conseguenze, sul piano politico, delle loro riforme, oppure ne rimarranno travolte?

Questa, in definitiva, è la principale incognita dell'insicurezza economica: sapere e capire se ed a quali condizioni avrà luogo il passaggio ad un'economia di mercato, nonché quali conseguenze ciò comporterà per il sistema nel suo complesso, nel senso di quali saranno i prezzi che, a tutti i livelli, gli imporrà di pagare. Non è necessario essere provvisti di particolari doti divinatorie per comprendere che l'incognita più grave dell'insicurezza economica è, in ultima analisi, la capacità del nuovo sistema politico di affrontare e sostenere gli oneri connessi alla radicale trasformazione da un'economia socialista ad una di mercato.

3. Incognite dell'insicurezza sociale

L'eredità sostanziale che il comunismo ha lasciato nell'Europa dell'Est è data, per far ricorso ad un'espressione coniata da sociologi polacchi (39), da una sorta di «passività appresa», che si manifesta nell'incapacità dei singoli di operare autonomamente nel campo della vita pubblica. La «passività appresa» è una conseguenza della disintegrazione sociale, morale e culturale di individui che sono stati costretti per lungo tempo in una condizione di isolamento e privati di qualsiasi possibilità di iniziativa.

Le conseguenze di tutto ciò sono chiaramente visibili nelle società che sono uscite dall'esperienza comunista. In effetti, quando lo Stato tende ad autolimitare la propria presenza, invariabilmente si sviluppa un vuoto di potere. Ciò che sta accadendo, nella fattispecie, è che l'organizzazione e la disciplina in precedenza imposte dallo Stato non vengono necessariamente sostituite dall'organizzazione e dalla disciplina da parte della popolazione. Al contrario, esiste un forte livello di apatia, nonché una crescente sfiducia nelle neonate istituzioni democratiche. In questo senso, decenni di comunismo hanno provocato danni di non poca entità, visto e considerato che il distacco della popolazione dal governo rimane marcato, anche se ora i governi sono democratici. Al tempo stesso, nessuno sembra ancora credere che tramite l'impegno e la partecipazione personali si possa dare un contributo al miglioramento della situazione generale, per cui l'apatia continua a rimanere la risposta dominante ai problemi della società.

In una realtà del genere, la posizione ed il ruolo dello Stato nelle società ex-comuniste sono divenuti paradossali. Fattori come la reazione nei confronti del vecchio ordine politico, la popolarità delle dottrine liberali e, soprattutto, la consapevolezza che la diffusione di uno spirito di spontaneità rappresenta un necessario prerequisito per la rinascita dello Stato (e soprattutto per la nascita di uno Stato democratico), inducono quest'ultimo a limitare il proprio ruolo. D'altro canto, però, la mancanza di spontaneità, il lento riempirsi di quella parte della vita sociale che si pone fra il singolo cittadino e lo

Stato, obbligano l'autorità pubblica ad ampliare il raggio della propria azione.

Ne consegue che è lo Stato stesso a realizzare progetti di privatizzazione, a promuovere le autonomie locali, a favorire la creazione di associazioni, sindacati, etc. In altri termini, è lo Stato che sta provvedendo alla creazione di quelle entità indipendenti che sono indispensabili al funzionamento di una società moderna.

Questo è un evidente paradosso. A ben guardare, però, il paradosso della crescita del ruolo statale in una fase come quella attuale affonda le proprie radici anche nel fatto che le forze sociali interessate a promuovere il mercato rimangono deboli.

Malgrado la generale ostilità nei confronti del comunismo, l'atteggiamento nei riguardi della nuova realtà resta pesantemente condizionato dagli interessi dei singoli individui e dei gruppi sociali, i quali – a loro volta – rimangono strettamente collegati al sistema di privilegi tipico di una società socialista. Un sistema che, se assicurava a molti gravi privazioni, garantiva però a tutti la protezione contro le dure leggi del mercato, eliminando ad esempio i costi (economici, sociali ed umani) collegati al rischio d'impresa.

In un contesto del genere, la realizzazione di un processo di privatizzazione è destinata a provocare gravi problemi sociali, poichè il ritorno alla proprietà privata non può aver luogo – non rapidamente, comunque – tra gente che per più di due generazioni è rimasta estranea a qualsiasi forma di proprietà privata e che è estranea addirittura alla nozione di «rischio d'impresa».

Di conseguenza, in mancanza di un forte consenso, nonché di una solida partecipazione, da parte di coloro che pure dovrebbero essere interessati alla transizione verso un'economia di mercato, l'amministrazione statale è emersa, in questi Paesi, come la principale forza di cambiamento. Purtroppo, però, lo Stato, che pure è chiamato a svolgere un ruolo essenziale nel periodo di transizione, dà segni di non avere la necessaria forza per farlo, specie dopo che agli entusiasmi iniziali è subentrata una nuova fase. Quest'ultima, nella quale lo Stato sta dando prova di crescenti fattori di debolezza, può essere attribuita a varie cause.

In primo luogo, l'indipendenza e la democratizzazione avevano reso possibile l'identificazione, da parte popolare, degli interessi individuali con quelli della comunità e, dunque, l'accettazione di gravi sacrifici in campo economico. Con il passare del tempo, tuttavia, tale identificazione è diminuita ed è emersa una fase di attesa che potrebbe rapidamente (ri)condurre all'apatia ed all'indifferenza, dalla quale potrebbero successivamente sfociare gravi turbolenze politiche e sociali.

In secondo luogo, l'esistenza delle libertà civili incoraggia la proposizione di rivendicazioni economiche da parte di quei gruppi sociali minacciati dalle trasformazioni in atto e ciò ovviamente fa sì che le autorità diventino oggetto di forti proteste, legittime e non.

In terzo luogo, malgrado il collasso del vecchio regime, lo Stato continua ad essere percepito dai più come un ente per sua essenza destinato a «dare» od a «distribuire» qualcosa. Per questo motivo, esso è l'oggetto di ogni tipo di rivendicazioni. In una condizione complessiva caratterizzata da depressione economica, inflazione, deficit di bilancio e forte indebitamento con l'estero, in cui per di più la legittimità del mercato come meccanismo distributivo rimane assai debole, ciò dà luogo a forti tensioni sociali. Ogni conflitto viene trasformato da orizzontale (scontro fra gli interessi di determinati gruppi sociali) in verticale (scontro fra questi gruppi e lo Stato); e dall'entità statale i vari gruppi si attendono, il più delle volte, quella stessa politica di intervento e di redistribuzione delle risorse che era tipica del potere pubblico in epoca comunista.

In quarto luogo, il sistema comunista, in cui lo Stato, la legge e tutte le istituzioni erano facilmente soggette a modificazione e manipolazione, ha provocato un atteggiamento di disprezzo nei riguardi delle strutture statali, considerate consustanzialmente sede di giochi di potere e di maneggi oscuri; disprezzo che tarda a scomparire.

In quinto luogo, il mantenimento della continuità istituzionale e la mancanza, nella maggior parte dei casi, di un punto chiaramente individuabile di scissione con il passato rappresenta un'altra fonte di sospetto nei riguardi dello Stato. Tutti i Paesi ex-comunisti, del resto, hanno scelto – fatta eccezione per la Romania – la strada di un

distacco pacifico e graduale dal comunismo. Ciò ha consentito di evitare i drammi, i costi ed i pericoli di uno scoppio rivoluzionario, ma ha reso anche difficile, alla popolazione, distinguere fra il nuovo ed il vecchio regime.

Infine, la mancanza di una classe politica autonoma e sviluppata costituisce un'altra fonte di grave debolezza per lo Stato. La condizione di sottosviluppo delle strutture politiche attualmente esistenti e la mancanza di una tradizione democratica incoraggiano il confronto con lo Stato, senza farlo precedere da tentativi di mediazione. Le procedure di soluzione dei conflitti si dimostrano di limitata efficacia, anche se, per il momento, il confronto non raggiunge livelli aspri, dato che la memoria del recente passato è tuttora in grado di esercitare un marcato ruolo di moderazione.

Così, le profonde trasformazioni della struttura sociale derivanti dai recenti cambiamenti in campo politico ed economico espongono lo Stato a pressioni sempre più forti e lo indeboliscono. Il declino di alcuni gruppi e l'ascesa di altri creano un vuoto di potere e causano tensioni, tanto più che c'è stata una forte frammentazione del quadro politico interno, piuttosto che l'emergere ed il consolidarsi di grandi forze politiche democratiche.

Per molti decenni, la popolazione di questi Paesi ha vissuto in un sistema rigidamente regolato, in cui i conflitti e le divergenze d'opinione erano anomali. Oggi, invece, essa si trova in mezzo a crescenti conflitti di valori ed interessi. La liberalizzazione della vita politica, economica e sociale ha dato origine ad una generale senso di caos e di anarchia, in cui, al di là del ristretto cerchio della famiglia e degli amici, solo la nazione è un'entità identificabile, tale da ispirare sentimenti positivi.

Come conseguenza di una marcia incompiuta verso la modernità, è chiaro che movimenti politici radicali potrebbero facilmente guadagnarsi il sostegno di ceti sociali dislocati e di masse rimaste prive di punti di riferimento, ciò che rappresenta un fattore molto serio di insicurezza politico-sociale.

A questo proposito occorre osservare che le società che affrontano gravi crisi di trasformazione sono ovviamente esposte a rischi.

Tra coloro che potrebbero mestare nel torbido ci sono sicuramente gli ex-membri dei partiti comunisti. Nei Paesi dove oggi si presentano come socialdemocratici, sono diventati politicamente molto tranquilli ed accomodanti, ma restano comunque numerosi. Il che non sorprende, se si pensa che circa un quarto dell'attuale popolazione adulta dell'Europa orientale ha appartenuto, dal 1945 ad oggi, ad un partito comunista. Un'appartenenza che è stata motivata da ragioni ideologiche o da semplice opportunismo, ma che resta comunque innegabile.

Fatta eccezione per la Serbia, la Croazia, la Romania e la Slovacchia, dove i comunisti trasformati in nazionalisti sono oggi al potere, gli ex-membri del partito detengono ovunque posizioni di rango intermedio nella stampa e nella burocrazia statale, compresi ministeri di importanza cruciale come quelli della difesa e degli interni. Questi funzionari costituiscono un ampio segmento della classe media della regione, frustrata, disgustata e spesso disorientata (40). Come i ceti più diseredati, quelli maggiormente esposti alle ripercussioni di carattere economico derivanti dal difficile processo di edificazione del mercato, essi costituiscono il potenziale bacino di riferimento di movimenti politici radicali, di varia estrazione ideologica.

Al tempo stesso, molti rappresentanti del vecchio regime conservano posizioni chiave anche nel nuovo sistema, dato che le loro competenze sono di natura tale da renderli di fatto insostituibili, senza contare che la loro precedente posizione di privilegio nella struttura sociale li ha messi in una condizione di vantaggio per quanto concerne la loro stessa collocazione nella nuova realtà economico-sociale (disponibilità di qualche capitale, buona rete di conoscenze e contatti interpersonali, etc.).

Con queste premesse, si può dire che nei Paesi postcomunisti si sta assistendo ad una corsa contro il tempo: il processo di costruzione di nuove democrazie avrà successo? Il mercato e la società civile sopravviveranno? Oppure i cambiamenti si fermeranno a metà strada fra il vecchio ed il nuovo, combinando le peggiori caratteristiche di entrambi e costringendo gli Stati dell'area a cercare vie diverse – e non democratiche – di modernizzazione (41)?

La risposta che verrà data a questi interrogativi è fondamentale per il futuro politico dell'Europa orientale (42).

Nel momento in cui si tratta di sostituire le vecchie *élites* politiche con nuove *élites*, non si può fare a meno di constatare che non esiste una tradizione democratica su cui costruire una realtà nuova. I pilastri istituzionali di un sistema democratico – parlamento, partiti, organi di informazione – sono ancora preoccupantemente deboli. La società civile rimane sottosviluppata, mentre pare impossibile – quanto meno in alcuni Paesi – dare vita a governi stabili e duraturi. I partiti, in particolare, sono piccoli e molto frammentati, e ciò determina una parcelizzazione del quadro politico i cui effetti non possono certo essere considerati positivi (incapacità di dare vita a solide maggioranze di governo, esasperata competitività tra le forze politiche, clima favorevole alla crescita dei radicalismi e dei particolarismi).

La prima e più importante sfida da affrontare e vincere è quella di liberarsi dell'eredità comunista, il che significa, innanzi tutto, cambiare la psicologia della popolazione (43).

A parte questo, c'è da rilevare che, nel 1993, i Paesi dell'Europa orientale sono entrati nel quarto anno di uno dei più importanti esperimenti nella storia degli Stati-nazione: la contemporanea introduzione della democrazia liberale e dell'economia di mercato. Già l'introduzione di una sola delle due sarebbe stata, in quel contesto, un'eventualità abbastanza azzardata; di tutt'e due insieme, poi, può sembrare qualcosa di pazzesco.

Quel che è preoccupante è che tale stato d'animo comincia ad essere condiviso da molti, nell'Europa dell'Est, anche perché quei Paesi si trovano oggi di fronte ad un gravissimo problema: quanto più tempo si rende necessario per migliorare gli standard di vita della popolazione, per creare nuovi posti di lavoro e per ridurre il tasso d'inflazione, quanto maggiori si fanno i rischi di uno sconvolgimento politico, poiché l'aspettativa del nuovo è talmente forte da rendere inaccettabile ogni ulteriore attesa, ma, al tempo stesso, la paura del nuovo è tale da far considerare insostenibili i costi del cambiamento, alti o bassi che siano (e non è un mistero che sono alti).

Nel complesso, la transizione alla democrazia liberale sembra

stare facendo progressi più rapidi di quella all'economia di mercato. Tuttavia, se quest'ultimo processo entra in crisi, le conseguenze sulla prima potrebbero rivelarsi pesantissime, anche perché, se l'economia di mercato non riuscirà ad affermarsi all'interno di un quadro politico di democrazia liberale, potrebbero riprendere fiato le alternative autoritarie, sia quelle che coniugano l'economia di mercato con l'autoritarismo, sia soluzioni più radicali di destra o di sinistra.

Consistente è anche l'influenza negativa derivante dalla mancanza di una classe borghese, che solo oggi, e con grande fatica, sta cominciando a formarsi (44), sia pure essenzialmente in un contesto non proprio commendevole, come quello delle attività di borsa nera e simili.

Occorre poi sottolineare che gli andamenti dei fenomeni testé citati non sono stati rettilinei e che esistono profonde diversità fra quanto è accaduto nei Balcani e quanto nell'Europa centrale, per non parlare della particolare situazione dell'area ex-sovietica.

Nei Balcani, ad esempio, nessuno degli Stati postcomunisti ha una solida tradizione di governo democratico. Nel periodo tra le due guerre, infatti, tutti hanno vissuto sotto una forma di regime autocratico o militare. Ad esso hanno fatto seguito quasi 45 anni di dominio comunista, per cui questi Stati non hanno mai sviluppato le norme, le istituzioni e le dinamiche politiche associate alla democrazia, e non sono certo riusciti a sviluppare una solida società civile.

Per di più, il dominio comunista nell'area balcanica (con la sola eccezione della Jugoslavia) è stato più repressivo di quello nell'Europa centrale, dove si era comunque sviluppata una piccola ma influente società civile. Gruppi della dissidenza come «Solidarnosc» od il «Foro democratico» hanno svolto un ruolo di primo piano nel processo di transizione, in quanto hanno funto da embrioni per i partiti politici ed hanno saputo organizzare la partecipazione politica alla vita democratica nel momento in cui il potere comunista è crollato. Per questa ragione, la transizione al governo democratico nell'Europa centrale è stata, almeno inizialmente, relativamente agevole.

Negli Stati balcanici, per contro, la repressione della dissidenza interna è stata molto maggiore e ad una società civile organizzata

non è mai stato consentito di emergere (fatta la solita eccezione per la Jugoslavia). Di conseguenza, quando il comunismo è crollato, c'erano pochi gruppi od istituzioni organizzate disponibili per canalizzare la partecipazione politica. Il risultato è stato che il processo di democratizzazione nei Paesi ex-comunisti dei Balcani si è dimostrato ben più caotico e violento che nell'Europa centrale (45).

Per quanto concerne infine l'area dell'ex-URSS, essa è quella che evidenzia i problemi più gravi, dal momento che è rimasta per più tempo la più estranea a qualsiasi evoluzione a livello di società civile ed in cui, di conseguenza, l'opera di ricostruzione deve cominciare praticamente da zero.

Ne deriva un quadro complessivo in cui le incognite dell'insicurezza sociale sono tali e tante da proiettare un'ombra estremamente preoccupante sul futuro dell'Europa postcomunista.

4. Incognite dell'insicurezza ideologica

La battaglia politica nell'Europa dell'Est (quanto meno in Polonia, Ungheria e nelle repubbliche ceca e slovacca) non si svolge oggi fra «democratici» e «comunisti», ma fra «moderati» e «radicali» del campo anticomunista; tra quanti, cioè, ritengono che la lotta al comunismo sia ormai finita e quanti, per contro, ritengono che tale lotta sia appena cominciata; in altri termini, fra chi cerca la conciliazione con il passato e chi il confronto.

Un elemento importante da prendere in considerazione è che i «moderati» stanno progressivamente perdendo potere ed influenza, dopo essere stati salutati come vincitori in Polonia, Cecoslovacchia, Ungheria e, in una certa misura, anche in Bulgaria.

Sul fronte dei «radicali», il fattore comune è rappresentato dal nazionalismo, di cui sono emerse due forme dominanti: una tradizionale e l'altra, per così dire, nuova. La prima è di tipo tradizionale, vale a dire di nazionalismo classico, ed affonda le proprie radici nell'epoca precomunista; la seconda è rappresentata in genere da ex-comunisti, i quali cercano di mantenere potere e prestigio, nonché una nuova base di legittimazione, abbracciando le tesi del

nazionalismo. I Balcani sono pieni di esempi di questo tipo, a cominciare dalla Serbia, ma continuando anche con Bulgaria, Romania ed Albania, per non parlare del vigore che ha assunto il nazionalismo in Russia (46) ed in numerose repubbliche ex-sovietiche (47).

A prima vista, si potrebbe ritenere che, nell'Europa centrorientale, il nazionalismo abbia riempito il vuoto politico ed ideologico lasciato dal crollo del comunismo (48). In realtà, il fenomeno è più complesso. Il nazionalismo, infatti, è diventato il principale motivo di preoccupazione per il futuro della parte centrorientale del Vecchio Continente.

Una maggiore coscienza nazionale od un attaccamento agli interessi nazionali non implicano necessariamente una rinascita del nazionalismo; quest'ultima, dal canto suo, non implica necessariamente il ritorno ad un nazionalismo fanatico, razzista e guerrafondaio. Al tempo stesso, l'eventuale riaccendersi della xenofobia legata all'incremento dell'immigrazione ed alle difficoltà di coesistenza tra comunità religiose e culturali diverse non dovrebbe necessariamente essere identificato con il nazionalismo, anche se potrebbe costituire una minaccia altrettanto grave per lo spirito di tolleranza, che – sia detto per inciso – è una componente fondamentale delle società democratiche e, purtroppo, rimane significativamente assente, almeno per il momento, in buona parte dei Paesi dell'Est.

La caratteristica più diffusa di questa forte reviviscenza dello spirito nazionale potrebbe consistere, semmai, in un'ansia generalizzata in materia di identità – presente tanto negli individui quanto nei popoli –, in un'incertezza sul loro ruolo al cospetto dell'interdipendenza economica e tecnologica, ed al tramonto del sistema bipolare (49).

Per molti versi, dunque, il nazionalismo resta l'ultima risorsa per Paesi che lottano per acquisire una nuova identità politica ed un più sicuro ancoraggio strategico. In tal modo, esso può riempire il vuoto non ancora colmato dall'«idea europea», senza contare che – come ha scritto Andrei Kortunov – «la strada dal comunismo alla democrazia è molto più lunga di quella dal comunismo al nazionalismo» (50).

La conseguenza di tutto questo è che due ideologie come il

nazionalismo ed il comunismo, un tempo del tutto incompatibili, si dimostrano ora coniugabili contemporaneamente, magari tramite forme confuse di nazional-populismo. Nell'Europa centorientale, almeno per ora, la forma tradizionale di nazionalismo rimane dominante e nulla lascia pensare che essa possa diventare più importante dell'altra. Tuttavia, le insidie potenziali non mancano.

Nei Balcani, per contro, l'esplicazione pratica del nazionalcomunismo serbo ha già prodotto conseguenze terribili, anche se si tratta di una situazione limite.

Un altro fattore importante da evidenziare è dato dal ruolo assunto dai comunisti, i quali, oltre a sposare tesi nazionaliste, si sono reinseriti nel processo democratico come socialdemocratici o simili. Le loro sono formazioni politiche che si sono date una nuova immagine, di orientamento moderato-riformatore, con non indifferenti capacità politiche e con un profilo sapientemente basso. Non a caso, alla fine del 1992 le loro fortune politiche avevano ripreso quota già in non pochi Paesi (è il caso, ad esempio, della Lituania). Se si paragona la loro situazione a quella di alcuni anni prima, i risultati raggiunti sono da considerarsi superiori a qualsiasi aspettativa. Quel che più conta, poi, è che, se le condizioni economiche generali dovessero continuare a peggiorare anche nel 1993, è probabile che le loro performances politiche possano migliorare ancora.

Se ciò avverrà, non sarà per caso, ma perché gli ex-comunisti hanno lavorato duro per trarre vantaggio dalle difficoltà del processo di ricostruzione della democrazia e, agli occhi di alcuni, stanno a simboleggiare le sicurezze del vecchio regime politico (51), offrendo un approdo sicuro in un mare di incertezze.

La principale incognita dell'insicurezza ideologica è dunque rappresentata dal fatto che, nei Paesi dell'Est, non si è avuta, a livello ideologico, una sia pur lenta ed incompleta transizione ai valori della democrazia, ma piuttosto uno spostamento verso valori diversi, anch'essi assai poco rassicuranti per il quadro democratico.

In altre parole, si è avuto uno spostamento dal comunismo al nazionalismo e, talvolta, al nazional-comunismo. Ne è scaturita una miscela particolarmente insidiosa per la sicurezza europea nel suo

complesso, che ha già avuto modo di manifestarsi in tutte le sue potenzialità negative tanto nei Balcani quanto nella parte meridionale dell'ex-Unione Sovietica.

Considerate le implicazioni di vario tipo ad essa connesse, questa è forse l'insicurezza più pericolosa di tutte, quella potenzialmente fonte di maggiori insidie.

Prognosi

Il compito che dobbiamo affrontare in questa sezione è quello di valutare le possibilità di mantenere le forme di coesistenza della interazione che abbiamo delineato nella parte precedente alla luce di alcuni fattori che possono fungere da indicatori di riferimento delle varie possibilità.

1. Il passaggio dalle alleanze strategiche ad un sistema collettivo di sicurezza

Le immagini dell'incertezza strategica che abbiamo delineato nella prima parte sono talmente gravi e minacciose che appare estremamente probabile l'attuazione di un qualche tentativo di sistema delle alleanze strategiche ad un nuovo sistema collettivo di sicurezza.

Il sistema bipolare, basato sulla contrapposizione fra due blocchi, porta alla manifestazione di pericolose e contraddittorie tendenze specifiche, legate principalmente all'ipotesi di una guerra mondiale. La Ombra della terza guerra mondiale è sempre più presente al centro della scena della conflittualità - ed è proprio al tempo stesso la causa di caratteri sostanzialmente paralizzanti e di natura a fondo di qualsiasi altra possibilità, umana o tecnica, di dare una organizzazione permanente e globale di un'interazione collettiva tra gli Stati nazionali di mondo.

Il ruolo di uno dei due poli di questo sistema - Mosca - quello occidentale - ha fatto sempre una situazione difficile, caratterizzata da

II. IPOTESI DI SOLUZIONE DELLE INCOGNITE DELL'INSICUREZZA

Premessa

Il compito che dobbiamo affrontare in questa seconda parte riguarda la necessità di esaminare le ipotesi di soluzione delle incognite che abbiamo delineato nella parte precedente alla luce di alcuni fattori fissi, che possono fungere da parametro di riferimento delle varie problematiche.

1. Il passaggio dalle alleanze alternative ad un sistema collettivo di sicurezza

Le incognite dell'insicurezza politico-strategica che abbiamo elencato nella prima parte sono talmente gravi e numerose che appare eccessivamente ottimistico ipotizzare una rapida transizione dal sistema delle alleanze alternative ad un nuovo sistema collettivo di sicurezza.

Il sistema bipolare, basato sulla contrapposizione frontale dei blocchi, aveva delle caratteristiche di pericolosità e conflittualità assai specifiche, legate principalmente all'ipotesi di uno scontro frontale Est-Ovest. Come tale, esso copriva l'eventualità estrema – quella posta al vertice della scala della conflittualità – ed aveva al tempo stesso la capacità di esercitare un'azione paralizzante e dissuasiva a carico di qualsiasi altra possibilità, situata a livelli inferiori, dato che era costantemente presente il rischio di un immediato coinvolgimento del livello massimo di scontro.

Il crollo di uno dei due poli di questo sistema bloccato – quello sovietico – ha fatto sorgere una situazione nuova, caratterizzata da

una multipolarità di soggetti statali che hanno cominciato subito a sviluppare forti livelli di conflittualità reciproca.

In un contesto del genere, il passaggio dalla vecchia realtà delle alleanze alternative (NATO contro Patto di Varsavia) ad una nuova situazione caratterizzata dalla nascita di un sistema collettivo di sicurezza è un evento tutt'altro che agevole, dal momento che il crollo del vecchio sistema ha liberato potenti fattori di conflittualità, rimasti a lungo repressi, più che creare le condizioni per il sorgere di un rinnovato sistema collettivo di sicurezza.

A ben guardare, anzi, tali condizioni davvero non sussistono, poiché – come abbiamo visto nella prima parte – il crollo degli antichi equilibri ha avviato dinamiche inquietanti, piuttosto che creare i presupposti per dare vita ad equilibri nuovi.

Ne consegue che, per quanto concerne la soluzione delle incognite politico-strategiche citate nella prima parte, le ipotesi che possono essere formulate risultano di natura assai diversa.

In primo luogo, infatti, è possibile che si affermi uno *scenario a forti contenuti conflittuali*, nel senso che, sulla scia di quanto sta accadendo nell'ex-Jugoslavia e nelle aree meridionali dell'ex-URSS, il conflitto, anche quello armato, diventi una delle realtà peculiari dell'Europa post-comunista, contribuendo in tal modo ad incrementare, ben più che a risolvere, le incognite dell'insicurezza nell'area ed ovviamente anche al di fuori di essa.

In secondo luogo, è possibile invece che, malgrado il riesplodere dei contrasti nazionali e delle tensioni etniche, si affermi progressivamente uno *scenario di tipo cooperativo*, nel senso che, dopo una fase di aspri contrasti conseguente allo scongelamento di una situazione rimasta bloccata per molti decenni, la realtà delle relazioni internazionali e dello sviluppo socio-economico, ed anche culturale, finiscano per rendere materialmente impossibile, anche all'Est, quella assolutizzazione del livello nazionale che rappresenta l'essenza del nazionalismo e delle sue pesanti conseguenze in termini di disgregazione e di scontro.

In particolare, anche se il conflitto è più che mai possibile, è evidente che, se la comunità internazionale interviene contro l'impiego

della violenza e dello strumento militare, allora i nazionalismi non potranno non tener conto del fatto che non esiste campo libero all'arbitraria e violenta autoaffermazione delle proprie pretese.

Si può dunque ipotizzare la possibilità di una gestione attiva, da parte della comunità internazionale, del pericolo dei nazionalismi, anche se questa è forse una tesi eccessivamente ottimistica (52), nelle circostanze presenti.

Ad onta delle tesi di vario tipo esprimibili in proposito, resta il fatto che la dimensione degli Stati nazionali non è più l'unica esistente e che, al di sopra di essa, si pone ormai quella delle organizzazioni sovranazionali. Proprio in riferimento a queste ultime è possibile ipotizzare il passaggio dalla realtà delle alleanze alternative ad un sistema collettivo di sicurezza, basato su istituzioni ed organismi di natura diversa, ma con compiti convergenti. Certo, ci vorrà comunque del tempo prima che questo sistema possa assumere una forma definitiva e riconoscibile, per cui è più che probabile che, per un periodo piuttosto lungo, l'Europa dovrà fare i conti con una grande varietà di istituzioni preposte alla sua sicurezza.

La NATO, ad esempio, continuerà a svolgere un ruolo importante nella stabilità politico-strategica dell'Europa centrorientale. A tale riguardo, essa ha creato il NACC, che ha cercato sia di essere un'organizzazione per la cooperazione con gli avversari di un tempo sia di costituire una cornice nell'ambito della quale preoccuparsi di un timore molto diffuso nell'Europa centrale, quello di essere lasciati fuori dalle strutture di sicurezza dell'Occidente.

Il NACC, che per il momento è una realtà molto più simbolica che concreta, rappresenta un'anomalia, nel senso che differisce dalla CSCE per il solo fatto di includere i Paesi neutrali e non allineati. La sua capacità di attrazione sui Paesi dell'Europa orientale è data dal fatto che li associa all'Alleanza Atlantica come tale, non semplicemente ai suoi vari Stati membri. Malgrado ciò, tuttavia, almeno fino a quando non subirà una profonda evoluzione, il NACC appare sostanzialmente inteso a negare agli Stati dell'Europa dell'Est proprio quegli aspetti della NATO che paiono attrarli maggiormente: la sua solidità come patto di mutua difesa e di alleanza militare, con

una struttura integrata interforze ed un solido impegno al sostegno reciproco.

Oltre alla NATO ed alla Comunità Europea (al momento per altro negativamente colpita dalla forte ripresa, al suo interno, delle politiche nazionali a scapito di quelle comunitarie), in Europa esiste anche una terza dimensione di sicurezza capace di aggregare i vecchi e nuovi soggetti politici, edificando potenti argini contro il possibile scatenarsi di conflittualità di tipo nazionalistico. Questa è la CSCE, che ha dimostrato di possedere le capacità di adattarsi ai nuovi tipi di sfida.

La CSCE, che ora include tutte le repubbliche ex-sovietiche, rappresenta il primo e più generale ambito di impegno nei confronti dei diritti umani e della democrazia multipartitica. Essa fornisce una cornice istituzionale, all'interno della quale è possibile sviluppare una cooperazione politica, specie con la Russia e con altri Paesi che alla Russia rimangono legati, assicurandoli sul fatto che, quali che siano le forme di cooperazione e di integrazione più stretta sviluppate in un'Europa più «piccola», non sono comunque dirette ad isolarle.

La CSCE può e deve essere edificata come un'organizzazione di sicurezza paneuropea, incaricata di monitorare le dimensioni e gli atteggiamenti delle Forze Armate in tutta l'Europa, e di agire come un'organizzazione regionale incaricata di realizzare la pacifica composizione di dispute all'interno della sua area di competenza, come prescritto dall'art. 52 della Carta dell'ONU.

Non c'è dubbio che il sistema di Helsinki, che è alla radice della CSCE, sia nato per rispondere alle esigenze di un'Europa caratterizzata dalla contrapposizione Est-Ovest; tuttavia, appare evidente che essa è in grado di funzionare anche come strumento adatto alla nuova realtà. Sicurezza, cooperazione e dimensione umana sono infatti, anche dopo il crollo del sistema sovietico, le tre direttrici principali di una politica di pace per il continente europeo.

Detto questo, non si può negare che la CSCE resti una struttura ancora del tutto inefficace in termini di gestione delle crisi, di prevenzione dei conflitti e di tutela della sicurezza. Il suo stesso aprirsi ai nuovi arrivati dell'Est l'ha indebolita, più che rafforzata, rendendo sempre più farragginoso il già macchinoso processo decisionale (53).

Ne consegue che la CSCE è destinata a svolgere un ruolo tutt'altro che chiaro. Qualsiasi sistema collettivo di sicurezza, in assenza di un'autorità che definisca interessi, obiettivi e politiche, e che possa gestire i costi ed i rischi di eventuali interventi, è destinato infatti all'inefficienza, se non all'inazione. Anzi, può ridurre le possibilità di regolazione del sistema conseguenti all'autonomia decisionale dei singoli Stati. La sua unica utilità sarà allora quella di costituire un alibi per i singoli governi nei confronti delle rispettive opinioni pubbliche, per giustificare sia i loro interventi sia le loro inazioni.

In effetti, se la CSCE intende veramente essere uno strumento efficace per la gestione e la soluzione dei conflitti, ha bisogno di poter disporre di consistenti capacità di persuasione e, dunque, se non di dotarsi di uno strumento militare autonomo, di poter contare su quelli già esistenti e, in particolare, su quello della NATO (54).

D'altro canto, l'appartenenza al Consiglio d'Europa, con la sua Convenzione sui Diritti dell'Uomo e la sua capacità di espellere quegli Stati (come accadde ad esempio alla Grecia all'epoca del regime dei colonnelli) che avevano rinnegato i loro impegni in tal senso, costituisce un attributo di legittimità anche maggiore, dato che è più difficile ottenerla e mantenerla. Il Consiglio ammette infatti al proprio interno solo Paesi che soddisfino tutti i requisiti di democrazia. Tra gli ex-membri del Patto di Varsavia, solo gli Stati firmatari dell'accordo di Visegrad, più la Bulgaria, sono entrati a far parte del Consiglio nel maggio 1992. Gli altri, tuttavia, dovrebbero essere incoraggiati a soddisfare gli standard richiesti e non esiste alcuna precisa ragione affinché la Russia sia esclusa a priori.

Quantunque importante sul piano simbolico, l'appartenenza al Consiglio d'Europa offre pochi vantaggi concreti, per cui il vero obiettivo dei Paesi dell'Europa centrorientale rimane l'appartenenza alla Comunità Europea. Com'è ovvio, nessun Paese dell'Europa centrorientale è oggi pronto a farsi pienamente carico degli obblighi che derivano dall'adesione alla Comunità. Tuttavia, malgrado tutte le difficoltà attualmente esistenti, la prospettiva di una piena adesione è – come ha scritto Mortimer – «la luce che essi devono veder splendere alla fine del tunnel del processo di riforma economica», in un'ottica che dovrebbe essere il

più possibile ampia e lungimirante (55), poiché anche l'allargamento della Comunità può rappresentare un solido elemento di stabilità.

Se ne può concludere che il passaggio dalla realtà delle alleanze alternative ad un sistema collettivo di sicurezza può innanzi tutto avvenire sulla base di un'architettura di accordi multilaterali, in grado di dare vita, con una serie di cerchi concentrici, ad una struttura di sicurezza sempre più ampia ed integrata, capace di inglobare progressivamente al proprio interno alleati ed avversari di un tempo.

Oltre agli accordi multilaterali, che serviranno soprattutto a dare vita ad un sistema di sicurezza su scala continentale, le fonti principali di sicurezza saranno rappresentate, per gli ex-Paesi comunisti, da accordi bilaterali e regionali.

Su scala bilaterale, i singoli Stati nazionali dovranno continuare a procedere per piccoli passi, come sta avvenendo ad esempio con l'accordo sui cieli aperti stipulato da Ungheria e Romania. Questi accordi bilaterali per l'edificazione di un quadro di fiducia e sicurezza reciproche, del resto, possono fare molto per la sicurezza collettiva, anche se non è facile gestirli e farli durare.

L'altra componente essenziale della sicurezza nell'Europa dell'Est è rappresentata dalle reti regionali. Nella loro articolazione attuale, tuttavia, realtà come il Consiglio degli Stati baltici, la Zona Economica del Mar Nero, l'Esagonale e l'Iniziativa centroeuropea, gli accordi di Visegrad e gli altri sforzi a carattere regionale aumentano le prospettive di cooperazione a livello di zona, ma non danno grandi garanzie sotto il profilo della sicurezza. L'accordo di Visegrad, ad esempio, non rappresenterà mai una garanzia di sicurezza sufficiente, dal momento che riguarda Paesi piccoli, relativamente deboli, che non necessariamente detengono interessi in comune. Ne consegue che questi patti regionali o subregionali corrono il rischio di diventare delle associazioni di serie B (56) e di rivestire un'importanza marginale.

2. Eventuale ritorno al protezionismo economico

Il dato di fondo da cui occorre prendere le mosse è il seguente: le difficoltà economiche che affliggono i vari governi est-europei

potrebbero indurli a proteggere le industrie nazionali – in crescita od in declino – da qualsiasi tipo di competizione. Tale politica protezionistica, tuttavia, potrebbe accentuare le rivalità nazionali e causare forti danni economici, specie alle repubbliche dell'ex-Unione Sovietica, che sono fortemente interdipendenti.

L'interrogativo che ne consegue è scontato: queste tensioni di carattere economico potrebbero condurre allo scoppio di conflitti armati? La risposta non è agevole e neppure automatica, ma un fatto è certo: questi problemi economici potrebbero aggravare le tensioni politiche e rovesciare le tendenze sociali che hanno portato, in Europa occidentale, alla marginalizzazione della xenofobia e dell'ultranazionalismo.

Di conseguenza, un Paese afflitto da gravi problemi economici potrebbe ipotizzare il ricorso alla forza militare per ottenere vantaggi economici immediati. Non si dovrebbe trattare necessariamente di un uso concreto, ma di una semplice minaccia, grazie alla quale la forza militare potrebbe compensare la debolezza economica.

Con queste premesse, l'appoggio economico è indiscutibilmente il più importante strumento con cui le nazioni occidentali possono influenzare gli sviluppi economici (e politici) nell'ex-URSS in direzione di una maggiore libertà e prosperità per tutti. A tal fine, questo strumento deve essere applicato in misura maggiore di quanto non lo sia già stato con i Paesi dell'Europa centrorientale. Nel marzo del 1993, del resto, un impegno anche solo formale in questo senso dei governi occidentali è servito ad aiutare il presidente russo Eltsin a superare le difficoltà frapostegli dai suoi avversari interni. In quest'ottica, qualsiasi tipo di aiuto finanziario prestato ai Paesi dell'Europa dell'Est dovrebbe essere considerato non un atto filantropico, ma un investimento per la sicurezza internazionale e nazionale.

Un tema da toccare in questo campo è quello del fatto che la Comunità Europea, dopo un primo periodo di aiuti ai Paesi dell'Europa orientale, si mostra tutt'altro che disponibile, probabilmente anche a causa della difficile congiuntura che sta attraversando, ad aprirsi effettivamente nei loro confronti, principalmente perché teme di essere invasa da prodotti altamente competitivi, in parti-

colare sotto il profilo dei prezzi. Mantiene dunque alto un certo numero di barriere nei loro riguardi, il che autorizza a pensare che, al momento attuale e per parecchio tempo ancora in futuro, quello del rafforzamento dei legami fra le due parti dell'Europa sia molto più un principio declamatorio che un impegno concreto.

Non si può del resto dimenticare che, in termini strettamente economici, un'erogazione massiccia di finanziamenti – non controllata e non legata all'effettiva evoluzione dei sistemi economici e sociali di quei Paesi – potrebbe suscitare al loro interno spinte inflazionistiche di difficile controllo.

Se l'Occidente è destinato a svolgere un ruolo di cruciale importanza nella trasformazione economica dell'Europa orientale, l'esatta natura di tale ruolo dipenderà tuttavia dalle azioni che saranno intraprese dai Paesi dell'Est medesimi. In ultima analisi, una riforma autenticamente in grado di avere successo dovrà principalmente venire dall'interno.

Se i Paesi dell'Europa orientale non saranno in grado di sopportare i dolorosi passi richiesti per pervenire ad un'autentica prosperità, nessun tipo di assistenza occidentale potrà servire ad alcunché. Di fatto, anzi, l'aiuto occidentale – finanziario o di altro tipo – potrebbe rivelarsi controproducente, se impiegato dai destinatari come una scusa per evitare o procrastinare la realizzazione di riforme sostanziali.

Fino ad oggi, per la verità, i governi di Bulgaria, Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia hanno applicato in pieno le misure economiche a lungo richieste loro dall'Occidente, ma ora l'attenzione pare essersi spostata prevalentemente sulla Russia, che è diventata una priorità assoluta per ragioni di carattere politico.

Questa perdita di interesse nei riguardi dell'Europa orientale è alquanto pericolosa, poiché facilitare il successo delle riforme economiche in quella zona è vitale non solo perché un eventuale collasso economico potrebbe provocare flussi migratori e violenti disordini civili, ma anche e soprattutto perché un possibile fallimento getterebbe ampio discredito sulla transizione dal socialismo al capitalismo, rafforzando le posizioni dei circoli più conservatori (57).

In effetti, come abbiamo sottolineato nella prima parte, la transizione all'economia di mercato non sta avvenendo nei modi e nei tempi previsti, per le ragioni già illustrate. Da un lato, ciò comporta delle conseguenze ben precise sul piano politico, nel senso che non è chiaro quale prezzo politico sarà necessario pagare per realizzare un'effettiva transizione all'economia di mercato e, in particolare, se tale transizione potrà avere luogo senza imporre prezzi intollerabili per lo sviluppo democratico (per cui si potrebbe avere un'economia di mercato, ma non più una democrazia). Dall'altro, la necessità di fondere realtà economiche ancora così profondamente diverse come quelle dell'Europa occidentale ed orientale nell'ambito di un'unica economia di mercato su scala continentale potrebbe effettivamente stimolare il ritorno a forme – larvate e non – di protezionismo, con gli occidentali impegnati a difendersi da forme di concorrenza (reale o potenziale) da Est ritenute indebite o comunque inaccettabili nell'attuale congiuntura e con gli orientali intenti a difendere in qualche modo i loro sistemi economici da una dinamica d'integrazione rivelatasi eccessivamente onerosa per la loro realtà produttiva.

La nascita di una serie di sistemi protetti, per quanto tutt'altro che immotivata, non rappresenterebbe però un fattore di soluzione delle incognite dell'insicurezza economica, ma soltanto un ripiego provvisorio, atto ad affrontare gli aspetti più difficoltosi di una realtà altrimenti non gestibile. Ciò potrebbe rappresentarne il massimo vantaggio, ma anche il massimo limite. Senza contare che le ipoteche fatte in tal modo pesare sul futuro del sistema continentale non sarebbero certo di modesta entità.

3. Individuazione delle garanzie dell'ordine e della stabilità

Per poter rispondere ad una domanda impegnativa come quella relativa all'individuazione delle garanzie dell'ordine e della stabilità con cui si potrebbero superare le attuali incognite che gravano sull'Europa a seguito delle grandi trasformazioni avvenute nel blocco che fu comunista, crediamo che sia necessario premettere ad essa – come ha fatto Zbigniew Brzezinski (58) – un interrogativo non

meno fondamentale: quale dovrebbe essere il principale obiettivo strategico dell'Occidente nei riguardi del suo ex-rivale sovietico?

Il punto di partenza di una risposta che, a nostro giudizio, abbia significato consiste nel riconoscere – ponendoci in sintonia con lo stesso Brzezinski – che, da un punto di vista storico, il collasso dell'Unione Sovietica (che è durata circa settant'anni) è, per quanto importante, un evento più che oscurato dalla disintegrazione del grande impero russo, che è durato più di 300 anni. Questo è un avvenimento di portata davvero storica e ricco di elementi incerti sotto il profilo geopolitico.

L'Occidente, a questo proposito, deve impegnarsi a garantire la transizione al postcomunismo e deve farlo con una visione geopolitica a vasto raggio, che vada al di là dell'attuale unilaterale concentrazione sull'impegno a facilitare la ripresa socioeconomica della Russia. Sebbene questa ripresa sia senza dubbio auspicabile, poiché l'interesse a lungo termine dell'Europa è che la Russia venga integrata nell'economia mondiale come potenza stabile ed amichevole, la cui forza sia vista come una garanzia di sicurezza e non come una minaccia dai Paesi vicini, il suo conseguimento dovrebbe essere considerato parte di un più vasto sforzo inteso a cogliere due obiettivi reciprocamente correlati: 1) l'emergere di una Russia autenticamente post-imperiale, la quale possa assumere il suo posto nel consesso delle nazioni democratiche; 2) un stabile consolidamento degli Stati non russi di recente indipendenza, allo scopo di creare un duraturo contesto geopolitico, il quale, per gli assetti conferitigli, rafforzi la trasformazione della Russia in uno Stato post-imperiale.

In questo senso, uno degli obblighi politici che l'Occidente ha di fronte a sé è quello di continuare ad offrire il massimo appoggio a Eltsin, che è l'unica personalità che oggi sembri offrire solide garanzie per il futuro. In effetti, l'Occidente è chiamato a fare tutto il possibile per aiutare e favorire dall'esterno i democratici russi.

Qualsiasi ambiguità occidentale su questi punti cruciali potrebbe dimostrarsi storicamente miope. D'altronde, come sarebbe stato un errore di portata storica accontentarsi di qualcosa di meno della liberazione dell'Europa centro-orientale dalla dominazione di Mosca,

così un programma di ripresa dell'economia russa che, nello stesso tempo, non cerchi altresì di trasformare la Russia in uno Stato post-imperiale, potrebbe rivelarsi effimero.

Tuttavia, è pure essenziale fornire alla Russia una significativa alternativa al suo tradizionale *status* imperiale e ciò consiste nell'offrirle una stretta *partnership* con l'Occidente.

In termini pratici, però, dal momento che qualsiasi associazione formale della Russia all'Europa è ancora di là da venire, si dovrebbe pensare alla creazione di alcune forme intermedie di coinvolgimento con l'Europa stessa. Un passo di questo tipo potrebbe riguardare l'appoggio occidentale per la realizzazione di una zona di cooperazione nel Baltico o nel Mar Nero. Ciò coinvolgerebbe i Paesi dell'Europa centrale in uno sforzo comune con la Russia e gli Stati baltici, l'Ucraina e la Bielorussia, per accrescere le loro comunicazioni, i loro trasporti ed eventualmente l'interscambio commerciale. Il senso ultimo di queste mosse dovrebbe consistere nel far sì che la Russia si senta pienamente integrata nel mondo occidentale.

Tutto ciò dovrà essere accompagnato dall'impegno dell'Occidente a favorire la formazione di Stati nazionali nell'ex-impero sovietico. In particolare, in termini geopolitici è essenziale che l'Ucraina abbia successo nello stabilizzare la propria posizione di Stato autonomo ed indipendente. Ciò accrescerà automaticamente le probabilità di un'evoluzione della Russia come Stato in via di democratizzazione e sempre più post-imperiale. Di conseguenza, una componente cruciale della strategia occidentale deve consistere nello sforzo – non solo economico, ma anche politico – di consolidare la stabilità e la sovranità dell'Ucraina.

La trasformazione socio-economica sarà lunga e dolorosa. L'Occidente, nel dare il suo aiuto e consiglio, dovrà badare a non sostituire i vecchi dogmi comunisti con nuovi dogmi relativi all'applicazione delle pratiche capitalistiche. Ogni tentativo di creare contemporaneamente un'economia di mercato e la democrazia politica che non cerchi accuratamente di minimizzare i costi sociali della fase di transizione potrebbe infatti determinare una rovinosa collisione fra questi due obiettivi. Questa collisione, per di più, potrebbe

screditare entrambi gli obiettivi agli occhi delle popolazioni coinvolte ed aumentare la capacità di attrazione di dottrine estremistiche che offrano vie di fuga apparentemente allettanti.

La fase successiva alla conclusione della guerra fredda, in sostanza, pone davanti all'Occidente un'agenda davvero ricca di difficoltà. La sua essenza consiste nel rendere certo che la disintegrazione dell'Unione Sovietica si trasformi nella fine pacifica e durevole dell'impero sovietico. Questi grandi obiettivi, tuttavia, saranno conseguiti soltanto se l'Occidente darà prova di una chiara capacità strategica, incentrata su obiettivi geopolitici precisi e non soltanto su ristretti scopi socioeconomici o su spinte vagamente idealistiche.

Per quanto grande possa risultare questo sforzo, non può esserne garantito il successo e l'Europa potrebbe essere chiamata a fare i conti con l'eventualità che la Russia sprofondi nuovamente nell'anarchia e nella dittatura, anche se non necessariamente in una dittatura comunista. Se ciò dovesse accadere, la liberazione dell'Europa centrorientale e l'unificazione della Germania rimarranno due risultati cui l'Occidente non potrà rinunciare in alcun modo.

A fianco dell'obiettivo prioritario di integrare la Russia nella comunità internazionale, se ne pone un altro: quello di integrare l'Europa centrorientale nel resto del Vecchio Continente.

Solo la prospettiva di una graduale integrazione in un mondo più libero, del resto, può dare agli europei dell'Est il coraggio di cui hanno bisogno per continuare a perseverare nella difficile strada intrapresa. Al tempo stesso, essere accolti nelle istituzioni politiche di un'Europa allargata rappresenta la miglior garanzia, per essi, che i cambiamenti che li hanno interessati saranno irreversibili.

Altre garanzie dell'ordine e della stabilità possono essere individuate nella concessione di assistenza tecnica nella gestione del processo democratico; in secondo luogo, nella cooperazione nella risoluzione di dispute nazionali; in terzo luogo, nella realizzazione di interventi di *peacekeeping*; infine, la forma ultima di assistenza è rappresentata dalla fornitura di garanzie di sicurezza (in questo senso, la NATO potrebbe diventare il braccio armato della CSCE).

Una delle garanzie più importanti di ordine e stabilità in campo

strategico è rappresentata dal fatto che la Russia e gli altri Stati sorti in seguito alla frammentazione dell'URSS diano effettivo corso agli accordi sul controllo degli armamenti stabiliti a suo tempo fra l'Occidente e l'URSS medesima. In questo senso è molto importante anche la stabilità economica, poiché, se prevarranno all'Est condizioni di caos, nessun governo disporrà dell'autorità politica necessaria per mettere in atto tali accordi.

Lo stesso dicasi per il controllo sulle esportazioni di armi e materiali nucleari, su quello di tecnologie, di armi chimiche e batteriologiche. Le intese in linea di principio non sembrano rappresentare un problema, ma altrettanto non si può dire per la loro effettiva realizzazione pratica.

Le autentiche garanzie dell'ordine e della stabilità, in ultima analisi, possono venire principalmente dalla ricostituzione di un sistema di sicurezza su scala continentale. Ma proprio qui sta la difficoltà, dal momento che, nelle circostanze attuali, paiono mancarne del tutto i presupposti. La fluidità stessa della situazione su scala europea è tale da non rendere facilmente ipotizzabile, quanto meno a breve scadenza, una stabilizzazione del sistema.

In primo luogo, infatti, si è in presenza, molto più che di un sistema continentale integrato (od integrabile), di una serie di subsistemi su scala regionale, gestibili (e soprattutto gestiti fin qui) molto più, almeno in apparenza, in termini di *rinazionalizzazione delle politiche di sicurezza* (59) che in ambito continentale.

In secondo luogo, le strutture di gestione sistemica oggi esistenti (NATO, CSCE, etc.) sono riferite più alle realtà del passato che a quelle del presente. È vero che è in atto un loro processo di adattamento, ma è anche vero che esso risulta inevitabilmente lento. Per non parlare del fatto che queste strutture sono prive di meccanismi decisionali tali da poterle trasformare, se non a lunghissima scadenza, in fattori di ordine e stabilità.

Le autentiche garanzie di ordine e stabilità sembrano quindi poter scaturire soprattutto da due fenomeni fondamentali ed al tempo stesso profondamente interconnessi: la transizione di tutta l'Europa post-comunista ad un autentico sistema democratico e, contempora-

neamente, il suo passaggio ad un'economia di mercato; cioè, in pratica, dall'omologazione della parte orientale del Vecchio Continente a quella occidentale.

Già abbiamo visto, nella prima parte, come questo sia un processo di inaudita difficoltà, in mancanza del quale, tuttavia, non sono facilmente identificabili – a nostro avviso – autentiche garanzie dell'ordine e della stabilità.

Con queste premesse, l'approccio più logico appare di tipo pragmatico, legato cioè alla realizzazione di quanto realmente fattibile sulla base delle strutture, degli strumenti e delle istituzioni esistenti, puntando ad un'evoluzione graduale della situazione tale da favorire il passaggio senza scosse dal vecchio ad un nuovo sistema.

4. Reale possibilità di un ritorno alle certezze collettive

A differenza di quanto ha scritto Fukuyama (60), quello cui il mondo sta assistendo non è la «fine della storia», bensì il «ritorno della storia», nel senso che i modelli artificiali imposti dalla «guerra fredda» sono andati in pezzi e sono stati sostituiti da rivalità ed alleanze di tipo decisamente più tradizionale.

L'Europa, da questo punto di vista, sembra ritornata ad una realtà pre-1914, anche se è evidente che le differenze con quell'epoca sono profonde e significative.

L'elemento chiave è probabilmente rappresentato dalla stretta interazione della dimensione politica, economica e socio-culturale. Ralf Dahrendorf ne ha evidenziato il carattere cruciale, affermando che le rivoluzioni dell'Est europeo possono condurre a società aperte sul modello occidentale in presenza di tre requisiti: uno Stato costituzionale, il mercato e la società civile; ma, mentre bastano sei mesi per elaborare una costituzione democratica, ci vogliono sei anni perché operi realmente il mercato e sessanta anni perché emerga un'autentica società civile (61).

L'intreccio, apparentemente diabolico, della situazione deve essere individuato nel fatto che democrazia e mercato non possono funzionare in assenza di una società civile, né, tuttavia, possono atten-

dere i decenni necessari alla realizzazione di un processo di crescita che, a sua volta, potrebbe essere messo in pericolo dal fallimento della democrazia e del mercato stessi (62). Il che – è evidente – crea un circolo chiuso apparentemente inestricabile.

Com'è stato giustamente notato, l'obiettivo del ritorno dell'Europa orientale nella casa comune europea è più facile e rapido da raggiungersi in quanto richiede solo mutamenti legali, istituzionali e costituzionali, nonché il coordinamento del sistema politico ed economico con quello prevalente nell'Europa occidentale. Il ritorno nella *famiglia* europea, per contro, è molto più impegnativo, perché richiede trasformazioni radicali della mentalità, dello spirito, dei codici culturali e di civiltà.

Il fatto di essere già in Europa, in senso politico ma anche economico, non significa ancora essere cittadini europei a pieno titolo. Ricongiungersi agli Stati ed ai mercati europei non vuol dire *entrare a far parte delle società civili europee*. Solo con quest'ultimo passo si avrà un vero e definitivo ritorno all'Europa (63).

Solo tale ritorno – a nostro modo di vedere – potrebbe coincidere con un effettivo ritorno alle certezze collettive, poiché un'Europa di quel genere sarebbe veramente una realtà politica, economica e sociale autenticamente definibile in termini unitari, e dunque inseribile in un sistema di certezze profonde e durature.

Su questo sfondo, la reale possibilità di un ritorno alle certezze collettive è probabilmente destinata a rimanere a lungo una chimera. Solo una stabilizzazione del sistema, infatti, potrebbe autorizzare ad ipotizzare uno sviluppo del genere; viceversa, le sue caratteristiche specifiche puntano invece in una direzione del tutto diversa, anzi opposta, che è quella dell'incertezza e del relativismo. La cosa non è sorprendente, poiché è del tutto normale che ad un sistema bipolare rimasto bloccato per decenni si sia sostituita una realtà fluida e complessa, in cui l'unica certezza tangibile pare sia costituita dall'incertezza.

Ciò non deve indurre al pessimismo, ma rendere consapevoli del fatto che il ritorno alle certezze collettive sarà un'impresa lunga e difficile, che potrà aver luogo solo tramite una lenta evoluzione. Tali

certezze, poi, saranno probabilmente diverse da quelle che abbiamo imparato a conoscere in passato, se non altro perché il sistema multipolare che si sta creando anche in Europa avrà caratteristiche assai diverse da quello bipolare rimasto in auge per quasi mezzo secolo.

Considerata l'attuale tendenza alla rinazionalizzazione delle politiche statali, forse si potrà avere – a scadenza breve o media – un'unica possibilità di un ritorno a certezze collettive, quella della nascita di un sistema continentale basato, in qualche modo, sul *tradizionale concerto delle potenze europee*. Se sarà così, si tratterà di una realtà fatta più di «certezze fluide» che di «certezze stabili», anche se non necessariamente caratterizzata da forti elementi di insicurezza, ma piuttosto di dialettica tra le potenze.

A lunga scadenza, per contro, è possibile ipotizzare la nascita di un più stabile e duraturo assetto di potere, organizzato intorno a nuovi soggetti, e, di conseguenza, il ritorno a più solide certezze collettive. Ipotizzare tale eventualità, tuttavia, non significa assolutamente averne chiari fin d'ora i contorni.

NOTE

(1) Cfr. P. HASSNER, *Cultura e società: l'Est tra nazionalismo e valori occidentali*, in C. MERLINI (a cura di), *L'Europa degli anni Novanta. II. Scenari per un futuro impreveduto*, Milano, Franco Angeli, 1991, p. 159.

(2) Cfr. V. P. LUKIN, *Our Security Predicament*, in «Foreign Policy», n. 88, autunno 1992, p. 62 sg.

(3) Cfr. A. SHEEHY, *The CIS: A Shaky Edifice*, in «RFE/RL Research Report», vol. 2, n. 1, 1° gennaio 1993, p. 37.

(4) I firmatari del trattato di Taskent sono stati Russia, Armenia, Kazakhstan, Tagikistan, Uzbekistan e Kirgizstan.

(5) Cfr. *The Russian Gendarme*, in «Foreign Report», 24 ottobre 1992.

(6) E. POZDNYAKOV, *The Soviet Union: The Problem of Coming Back to European Civilization*, in «Paradigms», vol. 5, 1992, n. 1/2.

(7) Cfr. B. GEORGE, *Dialectics of Russian Foreign Policy*, in NORTH ATLANTIC ASSEMBLY – POLITICAL COMMITTEE, *1992 Reports*, Bruxelles, novembre 1992, pp. 19-21.

(8) Cfr. P. FERDINAND, *Russia and the Russians after Communism: Western or Eurasian?*, in «The World Today», dicembre 1992, p. 227 sg.

(9) Cfr. S. FOYE, *The CIS Armed Forces*, in «RFE/RL Research Report», vol. 2, n. 1, 1° gennaio 1993, p. 41.

(10) Cfr. P. A. GOBLE, *Forget the Soviet Union*, in «Foreign Policy», n. 86, primavera 1992, p. 62.

(11) Cfr. L. SEMPRINI, *L'arsenale nucleare post-sovietico. Uno scenario denso di incognite*, in «Rivista Militare», maggio-giugno 1993, p. 20.

(12) Cfr. al riguardo *Russia's New Foreign Policy Doctrine*, in «Modus Vivendi», n. 7, 1993.

(13) Cfr. E. MORTIMER, *European Security after the Cold War*, «Adelphi Paper» n. 271, estate 1992, p. 9.

(14) Cfr. S. DORONIN, *Yeltsin Urges the Military to Support Reform*, in «Rossiiskaya Gazeta», 11 giugno 1993.

- (15) Cfr. S. FOYE, *Russia's Fragmented Army Drawn into the Political Fray*, in «RFE/RL Research Report», vol. 2, n. 15, 9 aprile 1993, pp. 1-7.
- (16) Si vedano in proposito le dichiarazioni di Yuri Nazarkin, vicesegretario del Consiglio di Sicurezza della Federazione russa, in P. SHINKARENKO, *High-Ranking Russian Official Speaks About National Security*, in «Rossiiskie Vesti», 14 maggio 1993.
- (17) Cfr. V. BENNETT, *The Empire Fights Back*, in «Agenzia Reuter», 4 luglio 1993.
- (18) Cfr. S. E. MILLER, *Western Diplomacy and the Soviet Nuclear Legacy*, in «Survival», autunno 1992, p. 20 sg.
- (19) Cfr. *Op. cit.*, p. 23 sg.
- (20) Cfr. C. DONNELLY, *Evolutionary Problems in the Former Soviet Armed Forces*, in «Survival», autunno 1992, p. 28 sg.
- (21) Cfr. N. BACHKATOV, *Une armée déboussolée et divisée*, in «Le Monde diplomatique», aprile 1993, p. 16 sg.
- (22) Cfr. C. JEAN, *Il nuovo dibattito strategico. Autonomia strategica, Alleanza, Comunità e Nazioni*, in «Rivista Militare», gennaio-febbraio 1993, p. 8.
- (23) Cfr. I. RAMONET, *Le volcan russe*, in «Le Monde diplomatique», giugno 1993, p. 1.
- (24) Cfr. «Agenzia Reuter», 10.6.1993.
- (25) Cfr. A. TARASOV, *A Novo-Ogarevo Settlement for Russia?*, in «Izvestia», 1° luglio 1993.
- (26) Cfr. C. JEAN, *Ripensare la sicurezza nell'età dei nazionalismi*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 1993, n. 1-2, p. 286.
- (27) Cfr. F.S. LARRABEE, *Instability and Change in the Balkans*, in «Survival», estate 1992, p. 46 sg.
- (28) Cfr. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *Strategic Survey 1992-1993*, Londra, IISS, 1993, p. 108.
- (29) Cfr. J. ZIELONKA, *Security in Central Europe*, «Adelphi Paper» n. 272, autunno 1992, pp. 29-31.
- (30) Cfr. C. JEAN, *Il nuovo dibattito strategico*, cit., p. 8.
- (31) Cfr. K. NEWLAND, *Ethnic Conflict and Refugees*, in «Survival», vol. 35, n. 1, primavera 1993, p. 88.
- (32) Cfr. C. GATI, *From Sarajevo to Sarajevo*, in «Foreign Affairs», autunno 1992, pp. 72-74.
- (33) Cfr. G. MARINO, *Difficoltà e possibilità di sviluppo dei Paesi dell'Est europeo. Dopo la crisi del comunismo nella prospettiva dell'Europa unita*, in «Rivista Militare», marzo-aprile 1992, p. 63 sg.

(34) Cfr. O. LOBOV, *Conversion Program for 1993-1995*, in «Rossiiskie Vesti», 30 giugno 1993.

(35) Cfr. N. WIECZOREK, *Eastern Reform and Western Involvement*, in NORTH ATLANTIC ASSEMBLY, ECONOMIC COMMITTEE, *1992 Reports*, Bruxelles, novembre 1992, pp. 2-6.

(36) Cfr. M.-C. MAUREL, *La résistance des paysans d'Europe centrale*, in «Le Monde diplomatique», aprile 1993, p. 12.

(37) Cfr. M. KRAMER, *Eastern Europe goes to market*, in «Foreign Policy», n. 86, primavera 1992, p. 135 sg.

(38) Cfr. M. LAVIGNE, *La CEE est-elle l'avenir de l'Est?*, in «Le Monde diplomatique», aprile 1993, p. 13.

(39) Cfr. M. MARODY, *Contradictions in the Subconscious of the Poles*, in S. GOMUKLA-A. POLONSKY (a cura di), *Polish Paradoxes*, London & New York, Routledge, 1990.

(40) Cfr. C. GATI, *From Sarajevo to Sarajevo*, cit., p. 65 sg.

(41) Cfr. A. SMOLAR, *Democratization in Central-Eastern Europe and International Security*, in *New Dimensions in International Security. Part II*, «Adelphi Papers», n. 266, inverno 1991/92, pp. 30-34.

(42) Cfr. Ph. ZELIKOW, *The New Concert of Europe*, in «Survival», estate 1992, p. 16.

(43) Cfr. J. E. MROZ, *Russia and Eastern Europe: Will the West let them fail?*, in «Foreign Affairs» – «America and the World 1992/93», vol. 72, n. 1, p. 51.

(44) Cfr. J. F. BROWN, *Eastern Europe: The Revolution So Far*, in «RFE/RL Research Report», vol. 2, n. 1, 1° gennaio 1993, p. 69 sg.

(45) Cfr. F. S. LARRABEE, *Instability and Change in the Balkans*, in «Survival», estate 1992, p. 32 sg.

(46) Cfr. P. SINATTI, *I turbamenti della giovane Russia*, in «Il Sole-24 Ore», 13 maggio 1993.

(47) Cfr. A. SMOLAR, *Democratization in Central-Eastern Europe and International Security*, in *New Dimensions in International Security. Part II*, «Adelphi Papers», n. 266, inverno 1991/92, p. 29.

(48) Cfr. F. S. LARRABEE, *Instability and Change in the Balkans*, in «Survival», estate 1992, p. 36.

(49) Cfr. P. HASSNER, *Cultura e società...*, cit., p. 168.

(50) Citato in. C. GASTEYGER, *Eastern Europe I: Between Reform and Resignation*, in «The World Today», maggio 1992, p. 82 sg.

(51) Cfr. J. F. BROWN, *Eastern Europe: The Revolution So Far*, in «RFE/RL Research Report», vol. 2, n. 1, 1° gennaio 1993, p. 71 sg.

(52) Cfr. R. VANNI D'ARCHIRAFI-R. TOSCANO, *La storia d'Europa si ripete?*, in «Affari Esteri», XXIV (1992), n. 95, fasc. di luglio, pp. 452-455.

(53) Cfr. P. LELLOUCHE, *France in Search of Security*, in «Foreign Affairs», vol. 75, n. 2, primavera 1993, p. 124.

(54) Cfr. D. N. NELSON, *Democracy, Markets and Security in Eastern Europe*, in «Survival», vol. 35, n. 2, estate 1993, pp. 167-170.

(55) Cfr. E. MORTIMER, *European Security...*, cit., p. 27 sg.

(56) Cfr. D. N. NELSON, *Op. cit.*, pp. 167-170.

(57) Cfr. M. KRAMER, *Eastern Europe goes to Market*, in «Foreign Policy», n. 86, primavera 1992, p. 152 sg.

(58) Cfr. Z. BRZEZINSKI, *The Cold War and its Aftermath*, in «Foreign Affairs», autunno 1992, pp. 47-49.

(59) Cfr. C. JEAN, *Ripensare la sicurezza...*, cit., p. 289 sg.

(60) Cfr. F. FUKUYAMA, *La fine della storia*, Milano, Rizzoli, 1992.

(61) Cfr. R. DAHRENDORF, *Reflection on the Revolution in Europe*, Londra, Chatto and Windus, 1990, p. 92 sg.

(62) Cfr. P. HASSNER, *Cultura e società: l'Est tra nazionalismo e valori occidentali*, cit., p. 160 sg.

(63) Cfr. P. SZTOMPKA, *Passaggio a Est: la società aperta e le sue paure*, in «il Mulino», 1991, n. 3, maggio/giugno, p. 522 sg.

Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

1. **«Il reclutamento in Italia»** (1989) di Autori vari
2. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1506 al 1870», Vol. I** (1989) di V. Ilari
3. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1871 al 1918», Vol. II** (1990) di V. Ilari
4. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1919 al 1943», Vol. III** (1990) di V. Ilari
5. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1943 al 1945», Vol. IV** (1991) di V. Ilari
- 5.bis **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo I «Pianificazione operativa e sistema di reclutamento»** (1992) di V. Ilari
- 5.ter **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo II «Servizio militare e servizio civile - Legislazione e statistiche»** (1992) di V. Ilari
6. **«Soppressione della leva e costituzione di forze armate volontarie»** (1990) di P. Bellucci - A. Gori
- 6a. **«Riflessioni sociologiche sul servizio di leva e volontariato»** (1990) di M. Marotta - S. Labonia
7. **«L'importanza militare dello spazio»** (1990) di C. Buongiorno - S. Abbà
G. Maoli - A. Mei
M. Nones - S. Orlandi
F. Pacione - F. Stefani

8. **«Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia»** (1990)
di F. Calogero
M. De Andreis
G. Devoto - P. Farinella
9. **«La "Policy Science" nel controllo degli armamenti»** (1990)
di P. Isernia - P. Bellucci
L. Bozzo - M. Carnovale
M. Coccia - P. Crescenzi
C. Pelanda
10. **«Il futuro della dissuasione nucleare in Europa»** (1990)
di S. Silvestri
11. **«I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988»** (1990)
di F. Battistelli - P. Isernia
P. Crescenzi - A. Graziani
A. Montebovi
G. Ombuen - S.S. Caparra
C. Presciuttini
12. **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. I** (1990)
di P. Bisogno - C. Pelanda
M. Nones - S. Rossi
V. Oderda
- 12.bis **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. II**
di P. Bisogno - C. Pelanda
M. Nones - S. Rossi
V. Oderda
13. **«Sistema di pianificazione generale e finanziaria ed ottimizzazione delle risorse in ambito difesa»** (1990)
di G. Mayer - C. Bellinzona
N. Gallippi - P. Mearini
P. Menna
14. **«L'industria italiana degli armamenti»** (1990)
di F. Gobbo - P. Bianchi
N. Bellini - G. Utili
15. **«La strategia sovietica nel Mediterraneo»** (1990)
di L. Caligaris - K.S. Brower
G. Cornacchia
C.N. Donnelly - J. Sherr
A. Tani - P. Pozzi
16. **«Profili di carriera e remunerazione nell'ambito dell'amministrazione dello Stato»** (1990)
di D. Tria - T. Longhi
A. Cerilli - A. Gagnoni
P. Menna
17. **«Conversione dell'industria degli armamenti»** (1990)
di S. Rossi - S. Rolfo
N. Bellini
18. **«Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche»** (1990)
di S. Rossi - F. Bruni Roccia
A. Politi - S. Gallucci
19. **«Nuove possibili concezioni del modello difensivo italiano»** (1990)
di S. Silvestri - V. Ilari
D. Gallino - A. Politi
M. Cremasco

20. **«Warfare simulation nel teatro mediterraneo»** (1990) di M. Coccia
21. **La formazione degli ufficiali dei corpi tecnici»** (1990) di A. Paoletti - A. D'Amico
A. Tucciarone
22. **«Islam: problemi e prospettive politiche per l'Occidente»** (1990) di R. Aliboni - F. Bacchetti
L. Guazzone
V. Fiorani Piacentini
B.M. Scarcia Amoretti
23. **«Effetti sull'economia italiana della spesa della difesa»** (1990) di A. Pedone - M. Grassini
(Esaurito)
24. **«Atto unico europeo e industria italiana per la difesa»** (1990) di F. Onida - M. Nones
G. Graziola - G.L. Grimaldi
W. Hager - A. Forti
G. Viesti
25. **«Disarmo, sviluppo e debito»** (1990) di C. Pelanda
26. **«Jugoslavia: realtà e prospettive»** (1990) di C. Pelanda - G. Meyer
R. Lizzi - A. Truzzi
D. Ungaro - T. Moro
27. **«Integrazione militare europea»** (1990) di S. Silvestri
28. **«Rappresentanza elettiva dei militari»** (1990) di G. Caforio - M. Nuciari
29. **«Studi strategici e militari nelle università italiane»** (1990) di P. Ungari - M. Nones
R. Luraghi - V. Ilari
30. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. I** (1991) di V. Fiorani Piacentini
- S.N. **«Sintesi del dibattito di sei ricerche del Cemiss»** (1991) di Cemiss
31. **«Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale»** (1991) di G. De Vergottini
32. **«Sviluppo, armamenti, conflittualità»** (1991) di L. Bonanate - F. Armao
M. Cesa - W. Coralluzzo
33. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. II** (1991) di G. Ligios - R. Redaelli

34. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. I «I militari di leva»** (1991) di M. Marotta
M.L. Maniscalco
G. Marotta - S. Labonia
V. Di Nicola - G. Grossi
35. **«Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica»** (1991) di D. Gallino
36. **«La formazione del dirigente militare»** (1991) di F. Fontana - F. Stefani
G. Caccamo - G. Gasperini
37. **«L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia»** (1991) di P. Bellucci - C.M. Radaelli
38. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. III «Fenomenologia e problemi di devianza»** (1991) di G. Marotta
39. **«La dirigenza militare»** (1992) di S. Cassese - C. D'Orta
- S.N. **«Atti del Seminario sulla sicurezza in Mediterraneo»** (1991) (Roma 30 gennaio/1 febbraio 1991) di Cemiss-Deg
- S.N. **«Sintesi del modello di difesa»** (presentato in Parlamento il 26 novembre 1991) (1991) di Cemiss
40. **«Diritto internazionale per ufficiali della Marina Militare»** (1993) di N. Ronzitti - M. Gestri
41. **«I volontari a ferma prolungata: un ritratto sociologico», Tomo I** (1993) di F. Battistelli
42. **«Strategia della ricerca internazionale»** (1993) di L. Bonanate
43. **«Rapporto di ricerca su movimenti migratori e sicurezza nazionale»** (1993) di G. Sacco
44. **«Rapporto di ricerca su nuove strutture di sicurezza in Europa»** (1993) di S. Silvestri

45. **«Sistemi di comando e controllo e il loro influsso nella sicurezza italiana»** (1993) di P. Policastro
46. **«La minaccia dal fuori area contro il fianco meridionale della Nato»** (1993) di R. Aliboni
47. **«Approvvigionamento delle materie prime e crisi e conflitti nel Mediterraneo»** (1993) di G. Mureddu
48. **«Il futuro dell'aeromobilità: concetti operativi e tattici. Struttura e ordinamento d'impiego»** (1993) di A. Politi
49. **«Impatto economico delle spese militari nella Regione Emilia-Romagna»** (1993) di A. Bolognini - M. Spinedi
Nomisma S.p.A.
50. **«I Paesi della sponda sud del Mediterraneo e la politica europea»** (1993) di R. Aliboni
B. Scarcia Amoretti
G. Pennisi - G. Lancioni
L. Bottini
51. **«I problemi della sicurezza nell'Est europeo e nell'ex-Unione Sovietica»** (1993) di C. Pelanda - E. Letta
D. Gallino - A. Corti
52. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. III** di V. Fiorani Piacentini
53. **«Presupposti concettuali e dottrinali per la configurazione di una futura forza di intervento»** (1994) di G. Caccamo
54. **«Lo status delle navi da guerra italiane in tempo di pace ed in situazione di crisi»** (1993) di A. de Guttry
55. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. II «Ufficiali e sottufficiali»** (1993) di M. Marotta

56. **«Crisi del bipolarismo: vuoti di potere e possibili conseguenze»** (1993) di S. Romano - J.L. Harper
F. Mezzetti - C.M. Santoro
D.V. Segre
57. **«Il problema della quantificazione dei dati attendibili sull'interscambio militare-industriale fra i vari paesi»** di S. Sandri - A. Politi
58. **«Ottimizzazione della selezione del personale - Metodi e modelli di selezione e organizzazione nelle Forze Armate Italiane»** (1994) di A. De Carlo
59. **«Gestione delle crisi: metodologie e strumenti»** (1994) di P. Isernia
60. **«Politica militare e sistema politico: i partiti ed il nuovo modello di difesa»** (1994) di Paolo Bellucci
61. **«Sicurezza ed insicurezza nell'Europa postcomunista»** (1994) di Sergio A. Rossi
Piero Visani

Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.